

Cour des comptes



Mission Action extérieure de l'État

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2019

Avant-propos

En application des dispositions des articles L. 143-1 et L. 143-4 du code des juridictions financières, la Cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d'une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu'aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse.

La divulgation prématurée, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire, porterait atteinte à la bonne information des citoyens par la Cour. Elle exposerait en outre à des suites judiciaires l'auteur de toute divulgation dont la teneur mettrait en cause des personnes morales ou physiques ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi.

Action extérieure de l'État

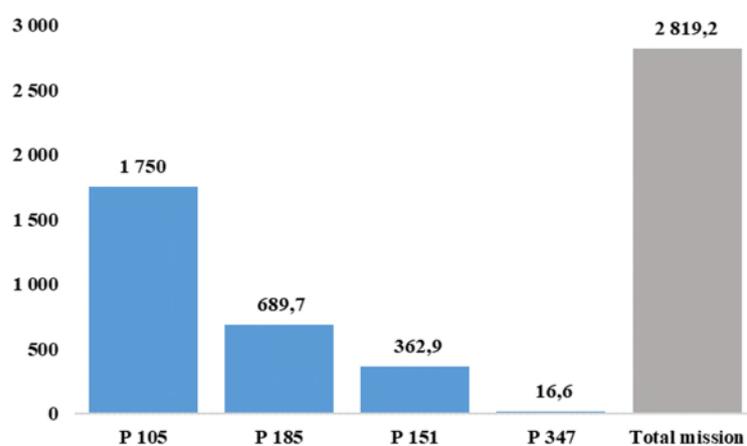
Programme 105 – Action de la France en Europe et dans le monde

Programme 185 – Diplomatie culturelle et d'influence

Programme 151 – Français à l'étranger et affaires consulaires

Programme 347 – Présidence française du G7

Graphique n° 1 : Mission Action extérieure de l'Etat exécution 2019 (CP, en M€)



Synthèse

Une légère baisse de la dotation et une exécution quasi intégrale des crédits

La mission *Action extérieure de l'Etat* représente 0,61 % du budget de l'État en 2019 (contre 0,92 % en 2018) ; elle regroupe les programmes 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*, 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* et, depuis 2018, le programme temporaire 347 *Présidence française du G7*, dédié à l'organisation du sommet du G7.

Le budget global de la mission représente 2,87 Md€ en AE=CP contre 3,00 Md€ en AE et 3,01 Md€ en CP en LFI 2018. Hors masse salariale, les crédits de la mission représentent 1,89 Md€ en AE=CP contre 2 Md€ en AE=CP en 2018.

Le budget de la mission connaît à nouveau une baisse (- 4,28 % à périmètre courant contre - 0,2 % en 2018) mais moindre qu'en 2017 (- 5,9 %). À périmètre constant, en excluant le programme 347, les crédits de la mission diminuent également (- 5 % contre -0,6 % en 2018 et - 2 % en 2017). Le programme 105, bien que ce programme ait bénéficié de transferts de crédits d'autres ministères (+ 15 M€) au titre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger, baisse de 6 %.

La consommation des crédits budgétaires en 2019 est, à périmètre constant, très proche de celle de 2018, à hauteur de 98,6 % des dotations initiales en AE et 98,8 % en CP.

Avec un taux d'exécution de 100,15 % des crédits ouverts en LFI, l'exécution de la masse salariale a connu une surconsommation des crédits, toutefois moindre que les années passées (103 % en 2018 ; 104 % en 2016 et 101 % en 2017). Elle est due à une légère sous-budgétisation, principalement liée à l'effet change, rendant nécessaire l'ouverture de crédits en fin d'exercice. Ces crédits votés en loi de finances rectificative ont été cependant peu consommés sans que cela soit préjudiciable, dans la mesure où ils étaient issus du dégel de la réserve de précaution et gagés par une annulation de crédits hors titre 2 du programme 105.

En 2019, la structure des dépenses de la mission évolue à la marge. Les dépenses d'intervention (35 % contre 36 % 2018), auparavant majoritaires, représentent un poids identique à celui des dépenses de personnel (35 % contre 32 % en 2018), suivies des dépenses de fonctionnement (29 % contre 30 % en 2018).

Un pilotage toujours contraint, une fin de gestion plus apaisée qu'en 2018

La mission est marquée par la relative rigidité des grands postes budgétaires (CIOMP¹, SCSP², masse salariale), même si certains peuvent être revus à la baisse, lors des renégociations des contributions de la France ou de la restructuration des opérateurs.

La gestion des crédits de la mission est également contrainte par le risque sécuritaire qui a nécessité, à nouveau, le renforcement des conditions de sécurité en France et à l'étranger, ce qui s'est concrétisé par un accord en 2019 avec le ministère de l'action et des comptes publics (MACP) sur une avance budgétaire du programme 723 de 100 M€ sur deux ans, qui devra être remboursée avec le produit de cessions immobilières, cessions qui tardent à se concrétiser.

Globalement, la gestion a été plus maîtrisée et moins tendue en fin de gestion qu'en 2018 sur le titre 2, et sans difficulté majeure sur le hors titre 2.

Des enjeux d'universalité qui perdurent depuis plusieurs années et une soutenabilité qui reste fragile

La question juridique de la mise à disposition gratuite de personnels sous statut MEAE auprès des Alliances françaises a été résolue en 2019, avec l'ajout d'un amendement à la loi sur la fonction publique.

En revanche, la question du statut des établissements à autonomie financière (EAF) reste pendante et leur situation juridique demeure irrégulière³. Un groupe de travail *ad hoc* réunissant le MEAE, le CBCM et la direction du budget a été réactivé fin 2017 et s'est réuni trois fois depuis. Dans le cadre de ces travaux, un rapport, qui est en cours de rédaction depuis plus d'un an, n'a pu être communiqué à la Cour. Il a par ailleurs été décidé de procéder, à titre d'expérimentation, à la rebudgétisation de trois EAF au 1^{er} janvier 2020.

Le budget de la mission reste fragile, sa soutenabilité étant menacée par le poids des CIOMP, la variation des taux de change et les différentiels d'inflation entre la France et le reste du monde.

¹ Contributions internationales aux opérations de maintien de la paix.

² Subventions pour charges de service public versées aux opérateurs.

³ Contrairement aux principes d'unité et d'universalité budgétaires posés par l'article 6 de la LOLF, ces établissements disposent de l'autonomie financière sans avoir la personnalité juridique.

La Cour, à l'occasion de contrôles sur les dépenses de personnel et les contributions internationales, a formulé des recommandations pour améliorer l'efficacité de la gestion des deux déterminants principaux de la soutenabilité de la mission.

Les dépenses immobilières avaient, quant à elles, conduit la Cour à formuler une recommandation⁴ dans le cadre des précédentes NEB. Cette recommandation, qui a fait l'objet d'un début de mise en œuvre en 2018, est réitérée, et devra faire l'objet d'un suivi attentif dans le cadre d'un prochain contrôle de la politique immobilière du MEAE.

En effet, la présentation d'un schéma pluriannuel, comprenant l'ensemble des opérations immobilières (programmes 723 et 105), déclinant la stratégie d'implantation du ministère et priorisant, dans la mesure du possible, les dépenses correspondantes, fait toujours défaut.

De plus, le projet immobilier « *Quai d'Orsay 21* » a pris du retard et pourrait connaître un dérapage budgétaire : un renforcement de sa gouvernance est donc indispensable.

Cette nécessité d'une gestion plus fine des dépenses immobilières est d'autant plus prégnante que le MEAE est devenu, dans le cadre de la réforme des réseaux de l'Etat annoncée par le Premier ministre, l'affectataire unique du parc immobilier de l'Etat à l'étranger⁵ (hors biens relevant du ministère des armées) et est, à ce titre, responsable de sa rationalisation et de sa maintenance. Le MEAE doit désormais mettre en œuvre une stratégie de rationalisation des emprises, notamment dans les plus grandes villes où cela se justifie, et programmer des cessions immobilières.

Des indicateurs de la performance sans guère de lien avec la budgétisation, des risques budgétaires mieux identifiés

Les indicateurs de performance LOLF sont peu utilisés par le MEAE pour gérer les grandes dépenses. Ces indicateurs ne représentent qu'une partie du dispositif d'évaluation de la performance du MEAE, qui est mis en œuvre à trois niveaux : l'administration centrale, le réseau et les opérateurs.

⁴ NEB 2016 et 2017 - Recommandation n° 1 : *Mettre à profit la création d'un outil interministériel de programmation pluriannuelle de l'ensemble des dépenses immobilières, pour apprécier, au plan physico-financier comme au plan de la pertinence, les dépenses et opérations (sur l'ensemble des programmes concernés – 723 et 105) découlant de la stratégie d'implantation du ministère.*

⁵ Dans le cadre de la réforme, le MEAE s'est vu transférer la gestion de plus de 200 biens immobiliers par d'autres ministères.

Les travaux sur le rapprochement du contrôle interne budgétaire et du contrôle interne comptable ont continué à progresser. Le MEAE a affiné sa cartographie des risques, qui inclue le risque de change, la gestion de la masse salariale, la dégradation du parc immobilier, l'évolution de la trajectoire APD, le financement des CIOMP, le suivi des marchés publics, la mise en œuvre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger, le projet « *Quai d'Orsay 21* » et les aléas de gestion liés aux modifications des priorités politiques.

Le ministère doit désormais mettre en œuvre des plans d'action pour gérer de manière plus efficace les onze risques majeurs identifiés, notamment la masse salariale et les projets immobiliers.

Recommandations

Recommandation réitérée : « Mettre à profit la création d'un outil interministériel de programmation pluriannuelle de l'ensemble des dépenses immobilières, pour apprécier, au plan physico-financier comme au plan de la pertinence, les dépenses et opérations (sur l'ensemble des programmes concernés – 723 et 105) découlant de la stratégie d'implantation du ministère »

Sommaire

Introduction	10
1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	14
1.1 La programmation initiale	14
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	19
1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes	23
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	39
2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	45
2.1 Un léger dépassement sur le titre 2 du programme 105, une situation qui s'améliore	45
2.2 Les outils de l'analyse de la performance	50
2.3 Un contrôle interne budgétaire devant aboutir à des actions concrètes.....	55
3 MOYENS CONSACRES PAR L'ETAT A SA POLITIQUE D'ACTION EXTERIEURE	58
3.1 Les dépenses fiscales.....	58
3.2 Les opérateurs et les taxes affectées.....	58
3.3 Les fonds sans personnalité juridique	63
3.4 L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extrabudgétaire) sur moyenne période (cinq ans au moins) .	63

Introduction

1. Objet et champ de la mission

En 2019, 43 programmes budgétaires, relevant de 22 missions différentes, concourent à l'action extérieure de l'État, pour un total de 7,2 Md€ de CP en LFI. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) met en œuvre les quatre programmes budgétaires qui composent la mission *Action extérieure de l'État* :

- Le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, programme support de la politique étrangère française, qui comprend les crédits de soutien (fonctionnement du réseau et de l'administration centrale) et les crédits d'intervention destinés à financer les contributions internationales et opérations de maintien de la paix (CIOMP) ;
- Le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*, qui regroupe les moyens destinés aux politiques culturelle, linguistique, universitaire, scientifique et d'attractivité, ainsi que les crédits destinés aux subventions pour charge de service public (SCSP) versées aux opérateurs de la mission ;
- Le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, qui recouvre les dépenses liées aux services publics rendus aux Français de l'étranger, ainsi que les bourses scolaires attribuées pour l'enseignement français.
- Le programme 347 *Présidence française du G7*, programme temporaire destiné à couvrir les dépenses spécifiques liées à la préparation, l'organisation et au déroulement du sommet de Biarritz.

Le budget global de la mission représente 2,87 Md€ en AE et CP en LFI, soit 39 % des crédits de la politique publique. Hors masse salariale, les crédits de la mission représentent 1,89 Md€ en AE et en CP.

2. Les masses budgétaires et les ressources extrabudgétaires

La mission représente 0,61 % du budget de l'État.

Le budget de la mission connaît une baisse de 4,28% à périmètre courant (- 0,2 % en 2018).

Cette évolution est marquée par une baisse du programme 105 (-6 %) et une augmentation pour le programme 347 liée à la tenue en 2019 du sommet du G7.

Tableau n° 1 : Les masses budgétaires de la mission (M€)

Programmes	LFI AE	LFI CP
105	1 776,01	1 774,37
185	699,57	699,57
151	374,24	374,24
347	22,00	24,40
Total	2 871,82	2 872,58

La masse salariale de la mission⁶ représente 974,94 M€ d'AE et de CP en exécution, y compris le compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions », soit 34,6 % des crédits de la mission exécutés en CP (2,82 Md€) ; les crédits d'intervention correspondent quant à eux à 36,5 % des CP (52,7 % hors titre 2). Le total des ressources extrabudgétaires (fonds de concours et attributions de produits – FDC et ADP) s'est élevé à 21,5 M€ en AE=CP⁷. La mission a également bénéficié de reports de crédits de 2018, d'un montant de 20,8 M€ en AE et de 30,9 M€ en CP (y compris les reports de fonds de concours et attribution de produits).

3. Enjeux et perspectives

Après les fortes contraintes en gestion constatées dans l'exécution du budget 2018 du fait de variations importantes des taux de change, l'année 2019 a connu une exécution budgétaire plus apaisée.

Les dépenses de la mission restent sensibles aux variations des taux de change qui affectent la masse salariale, notamment l'indemnité de

⁶ Une partie de la masse salariale du MEAE est gérée sur le programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » de la mission « *Aide publique au développement* ».

⁷ Données CHORUS sur les fondements des arrêtés relatifs aux fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP).

résidence à l'étranger (IRE). Les 18 groupes qui la composent ont été revalorisés en 2019 en moyenne de 3 % par le MEAE pour tous les agents en poste à l'étranger. Le montant total des IRE versées aux agents sous plafond d'emploi en 2019 est cependant en légère baisse par rapport à 2018 (386,5 M€ contre 390 M€), du fait de la réalisation du schéma d'emploi à l'étranger⁸.

Une lettre plafond de juillet 2019 a autorisé le MEAE à mobiliser la réserve de précaution pour absorber l'effet « change ». Néanmoins, un léger dépassement de la masse salariale a nécessité des crédits supplémentaires en LFR, finalement supérieurs aux besoins réels.

L'évolution du contexte géopolitique et l'actualité locale ont également eu une influence significative sur l'exécution de la dépense dans les postes à l'étranger (sécurité), et en administration centrale (le budget des opérations de maintien de la paix - OMP, par exemple).

La réforme des réseaux de l'État à l'étranger a engendré 18,6 M€ d'économies, sur les 115 M€ attendus sur la période 2019-2022 de la mise en œuvre du plan « Action Publique 2022 ». Un plan de rationalisation des fonctions support et du parc immobilier à l'étranger doit être établi pour permettre de dégager des marges de manœuvre supplémentaires.

La question de l'irrégularité juridique que posait depuis plusieurs années la mise à disposition gratuite de personnels sous statut MEAE auprès des Alliances françaises a été résolue grâce à un amendement à la loi de transformation de la fonction publique du 7 août 2019.

En revanche, la question du statut des établissements à autonomie financière (EAF) reste pendante et leur situation juridique demeure irrégulière⁹. Un groupe de travail réunissant le MEAE, le CBCM et la Direction du budget a été réactivé en décembre 2017 et s'est réuni cinq fois depuis. Dans le cadre de ces travaux, il a été décidé de procéder, à titre d'expérimentation, à la rebudgétisation de trois EAF au 1^{er} janvier 2020 (Norvège, Brésil, Costa Rica). L'opération qui s'est déroulée au Brésil est jugée pertinente par le CBCM. En revanche, ces travaux n'ont pas vocation, selon le MEAE, à constituer le prélude à une rebudgétisation des

⁸ Ce dernier concerne, en effet, notamment les agents de catégories G2, G3 et G4 qui constituent la totalité de l'assiette de calcul des IRE.

⁹ Contrairement aux principes d'unité et d'universalité budgétaires posés par l'article 6 de la LOLF, ces établissements disposent de l'autonomie financière sans avoir la personnalité juridique. La Cour a pris acte que le décret n°2017-655 du 27 avril 2017 est venu modifier l'article 7 du décret n°76-832, dont les dispositions autorisent désormais les établissements de diffusion culturelle à l'étranger à prendre en charge à la fois des dépenses d'entretien et de fonctionnement courant et des dépenses d'intervention, dont la liste est limitativement énumérée.

EAF. Un rapport conjoint MEAE/MACP sur le statut des EAF, en cours de rédaction depuis un an, n'est pas finalisé.

Par ailleurs, le MEAE a progressé sur le contrôle interne budgétaire (CIB) et sur le rapprochement de celui-ci avec le contrôle interne comptable (CIC), mettant à jour une cartographie exhaustive des risques financiers.

Si les risques liés au sommet du G7 ont été très bien maîtrisés grâce à une approche globale et à un comité de pilotage qui en a assuré le suivi, il reste au MEAE à mettre en œuvre des mesures concrètes pour améliorer sa gestion des risques, notamment le pilotage de la masse salariale et des projets immobiliers, un schéma pluriannuel de programmation immobilière (SPPI) faisant toujours défaut.

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1.1 La programmation initiale

1.1.1 Une baisse de la dotation de la mission

En LFI 2019, les crédits de la mission (2 872,8 M€) diminuent de 128,3 M€ en CP par rapport à 2018 (- 137,7 M€ à 2 848,2 M€ hors G7).

Sur la période 2015-2019, à périmètre constant pour l'ensemble de la mission (déduction faite des transferts), les crédits LFI ont augmenté de 3,8%.

La LFI 2019 a prévu des moyens renforcés afin, d'une part, d'améliorer la sécurité des emprises, intérêts et ressortissants français à l'étranger et, d'autre part, d'assurer l'organisation de la présidence française du G7.

Les dotations des programmes 105 et 185 s'élèvent respectivement à 1 113,4 M€ et à 625,3 M€ en CP hors masse salariale en baisse par rapport à 2018 (- 6,6 % et - 2,6 %). La maîtrise de ces crédits est essentiellement liée pour le programme 105 à une diminution des CIOMP (- 124 M€, soit - 13 % principalement en raison du changement de barème des quotes-parts¹⁰), et pour le programme 185 à une baisse des crédits attribués aux Alliances françaises (- 11 %), ainsi qu'aux dotations aux établissements à autonomie financière (- 5 %). Les crédits liés à la sécurité ont en revanche augmenté en raison de la persistance de la menace contre les intérêts français. Les crédits d'entretien lourd à l'étranger se sont également accrus afin d'entreprendre les travaux indispensables à la bonne gestion du parc immobilier.

La dotation du programme 151 est de 135,9 M€ en CP hors masse salariale ; elle a continué à baisser en 2019 (- 2,6 % après - 10 % en 2018), principalement en raison d'une prévision inférieure de 5 M€ sur les bourses scolaires.

Enfin, la suppression depuis 2018 de la réserve parlementaire a conduit à son remplacement par le fonds STAFE (soutien au tissu associatif des français à l'étranger). Ce nouveau dispositif a fait l'objet d'un transfert du programme 163 vers le programme 151 à hauteur de 1,98 M€, permettant de subventionner des associations françaises à l'étranger.

¹⁰ Le changement de barème des quotes-parts aux budgets de l'ONU qui s'exerce de manière progressive sur le triennal 2016-2018.

1.1.2 Les hypothèses de budgétisation

1.1.2.1 Plusieurs changements de périmètre

L'organisation du sommet du G7 présidé par la France, qui s'est tenu en août 2019 à Biarritz avait conduit à la création en LFI 2018 d'un programme 347 dont les dépenses, évaluées à 36,4 M€, devaient être réalisées en 2018 et 2019.

Le programme 105 a connu une double évolution de son périmètre : tout d'abord, la réforme des réseaux de l'Etat à l'étranger, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019, induit un transfert en gestion d'ETP et/ou de biens immobiliers de la part de plusieurs ministères¹¹ vers le MEAE (15M€ au titre des transferts des crédits de fonctionnement).

Par ailleurs, 100 M€ de dépenses d'investissement relatives à la sécurisation des emprises à l'étranger sont financées sur deux ans par une avance du programme 723, gérée par le MACP, ce qui s'est traduit par une diminution de 30 M€ de la ligne correspondante sur le programme 105 et une bascule des crédits correspondants vers le CAS 723.

De plus, au titre de la réforme des loyers budgétaires engagée par le MACP, 93 M€ ne sont plus budgétisés sur le programme 105.

Enfin, les frais de représentation et de déplacement des consuls et des conseillers de coopération ont été transférés des programmes 151 et 185 vers le programme 105 (3,5 M€).

Le périmètre du programme 185 a également évolué, les crédits relatifs à la sécurité des établissements scolaires du réseau de l'AEFE¹² étant désormais portés par le programme 723, avec une baisse correspondante de la subvention de l'AEFE de près de 15 M€. En outre, les moyens alloués à l'adoption internationale (0,4 M€) ont été transférés du programme 185 vers le programme 151 afin qu'ils regroupent pour la première fois tous ces crédits.

¹¹ Les ministères concernés par la réforme des réseaux de l'Etat à l'étranger sont principalement (outre le MEAE qui pilote cette réforme) le ministère de l'économie et des finances (MEF), les ministères des armées, de l'intérieur, de la justice, de la santé et des affaires sociales.

¹² Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

1.1.2.2 Les hypothèses initiales et la qualité de la budgétisation

Une programmation marquée par la relative rigidité des dépenses

La rigidité des dépenses (CIOMP, SCSP et masse salariale) reconduit, de façon quasi-automatique, les hypothèses de budgétisation.

Les enjeux et risques liés à cette rigidité sont de plusieurs ordres : la capacité d'absorption des objectifs de réduction des dépenses publiques, le risque de change, l'exécution des CIOMP, ou encore l'intégration de dépenses imprévues liées à des décisions politiques en cours de gestion.

La notion de rigidité des dépenses doit toutefois être relativisée, ces dépenses n'étant pas toutes obligatoires, *stricto sensu*, au sens juridique. Certaines pourraient être revues à la baisse, par exemple dans le cadre de renégociations des contributions internationales de la France.

La problématique de couverture du risque de change

Le risque de change demeure l'un des principaux risques identifiés par le contrôle interne budgétaire du MEAE. Pour mémoire, la Cour avait, en 2015, recommandé la mise en place, après une analyse économique rétrospective et prospective, d'un mécanisme efficace de couverture du risque de change¹³.

Par ailleurs, dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte de commerce *Couverture des risques financiers de l'État*, la Cour recommande, depuis plusieurs exercices, la mise en place d'une politique globale de couverture du risque de change pour l'État en adoptant une stratégie cohérente pour l'ensemble des crédits concernés (au-delà du seul MEAE), en centralisant la mise en œuvre du mécanisme de couverture. Cette recommandation n'a, à ce jour, pas été mise en œuvre.

Au total, pour le MEAE, les effets de change et de prix impactent la quasi-totalité des dépenses de la mission, T2 et HT2, (soit 2Md€ sur 2,8 Md€ de crédits ouverts en LFI 2019). Si une couverture d'une partie du risque de change lié aux contributions internationales est mise en place via l'achat à terme de devises, aucun mécanisme n'est prévu pour les autres dépenses concernées (masse salariale, dépenses de fonctionnement des postes et du réseau).

¹³ *Les contributions internationales de la France 2007-2014*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2015.

La convention sur le risque de change de 2018

Une nouvelle convention portant sur la couverture du risque de change, signée par le MEAE, l'AFT et les CBCM finances et affaires étrangères, est entrée en vigueur le 12 avril 2018. Elle confirme la répartition des rôles respectifs du MEAE et du MINEFI posée par la convention du 5 juillet 2006. Ainsi, la définition de la politique de couverture de change et la fixation de l'horizon de couverture, du montant, du calendrier et de la devise choisie demeurent du ressort du MEAE et la réalisation de cette couverture du MINEFI. La convention prévoit également que le CBCM auprès du MEAE est chargé de la prise en charge comptable et budgétaire des dépenses libellées en devises et qu'il dispose pour ce faire de deux comptes d'opérations ouverts en devises (dollar américain et franc suisse) à la Banque de France et d'un compte d'opération en euros¹⁴.

Ces dispositions ont apporté un réel progrès en matière de couverture de risque de change lié aux versements des contributions internationales de la France, notamment les contributions internationales aux opérations de maintien de la paix¹⁵(CIOMP), mais ne sont pas applicables au risque de change lié aux rémunérations des personnels à l'étranger.

Des négociations menées en 2019 par le MEAE et la direction du budget pour mettre en place un dispositif plus complet de prise en compte du risque de change n'ont pas abouti. Une lettre plafond du Premier ministre du 26 juillet 2019 a repris une partie des propositions du MEAE :

- Une expérimentation visant à faire couvrir le risque de change sur les IRE et les agents de droit local (ADL) par la mobilisation de la réserve de précaution, à la baisse comme à la hausse.
- La définition d'un mécanisme de suivi partagé de l'exécution des dépenses à l'étranger courant 2020, avant extension de la couverture aux dépenses en devises de fonctionnement des postes diplomatiques et consulaires.

¹⁴ En conséquence, le dispositif d'applicatif budgétaire et comptable pour l'étranger CROCUS, qui doit succéder à COREGE, portera une double information comptable en devises et en euros, et c'est la comptabilité en euros qui sera centralisée dans CHORUS via l'interface CROCUS/CHORUS. CROCUS, de par sa configuration en réseau, sera consultable à tout moment par le MEAE et la DSFIPE.

¹⁵ En 2019, les CIOMP en devises ont représentées 70% de l'ensemble des CIOMP (65% en dollars et 5% en francs suisses). Le mécanisme de couverture du risque de change pour 2019 mis en place par le MEAE avec l'Agence France Trésor à hauteur de 478 M\$ et de 35 M de francs suisses a permis une couverture de 80 % de la programmation des contributions en devises.

- L'intégration dans la budgétisation initiale d'une estimation de l'effet prix sur les IRE diminuée de l'inflation en France, ainsi que l'estimation de l'effet prix sur la masse salariale des ADL, issue des prévisions d'inflation du FMI.
- L'intégration dans la budgétisation initiale de l'impact du différentiel d'inflation entre la France et le reste du monde sur les dépenses des postes diplomatiques et consulaires, sans dépasser le plafond.

Une gestion impactée par les aléas sécuritaires et géopolitiques

La gestion est également contrainte par l'évolution du contexte sécuritaire et géopolitique, tant pour l'exécution de la dépense en poste (qu'il s'agisse de fonctionnement, d'investissement immobilier ou de sécurité, ou encore d'intervention), que pour la dépense exécutée en administration centrale également soumise à l'actualité internationale (vote du budget des CIOMP ou aide aux réfugiés syriens, par exemple).

Une légère sous-budgétisation des crédits de personnel (titre 2)

L'exercice 2019 a été marqué par une légère sous-budgétisation de l'effet change/prix des crédits de titre 2. Ce point est développé *infra* (§ 2.1)

1.1.3 L'articulation AE=CP

Les crédits de la mission sont votés en AE=CP, à l'exception des programmes 105¹⁶ et 347.

En 2019, plusieurs lignes ont également fait l'objet d'une budgétisation en AE≠CP :

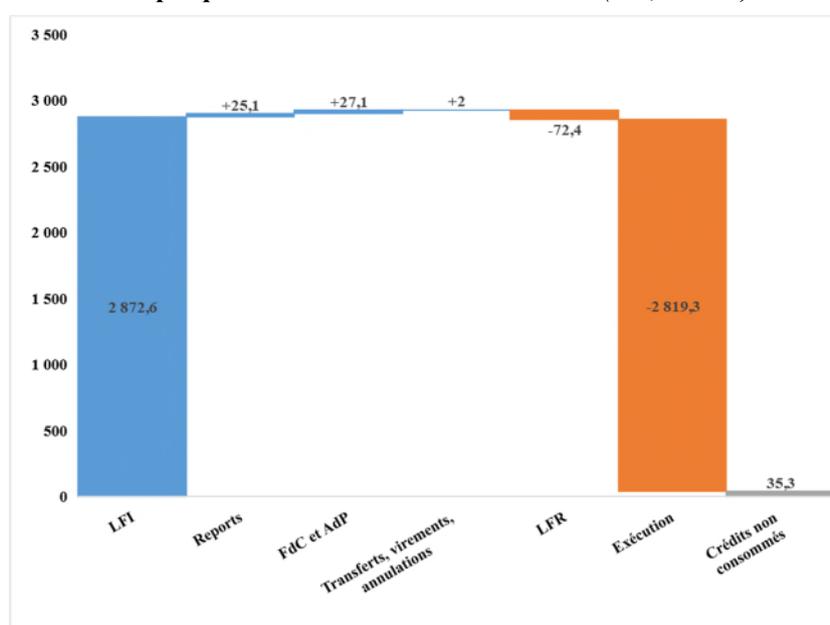
- la ligne relative aux dépenses d'énergie et fluides pour les sites parisiens et nantais (10,8 M€ en AE et 3,2 M€ en CP) ;
- la ligne relative aux locations à l'étranger, hors loyers budgétaires (27 M€ en AE et 26,6 M€ en CP), en raison des règles de comptabilisation des baux libellés en euros (engagement de la totalité des AE lors de la signature du bail).

¹⁶ Le budget du programme 105 est voté en AE≠CP depuis 2008, année où la totalité des AE du partenariat public privé (PPP) relatif au bâtiment des archives du ministère, situé à la Courneuve, avait été engagée. La dotation du loyer de cette emprise n'est depuis octroyée qu'en CP (4,9 M€).

En outre, le programme 347 a été doté d'une enveloppe de 36,4 M€ dont 14,4 M€ d'AE et 12 M€ de CP au titre de l'année 2018 et 22 M€ d'AE et 24,4 M€ de CP au titre de l'année 2019.

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

Graphique n° 2 : de la LFI à l'exécution (CP, en M€)



1.2.1 Une application différenciée des taux de mise en réserve

Conformément aux instructions de la direction du budget, un taux de mise en réserve de 0,5 % a été appliqué en 2019 aux crédits du titre 2 (à l'exception du programme 347 non doté de titre 2).

Hors titre 2, la mise en réserve initiale de 3% en moyenne (au lieu de 8% depuis 2015) a fait l'objet d'une application différenciée selon les programmes et à l'intérieur de chaque programme (2% sur les contributions internationales hors opérations de maintien de la paix et 2,4% sur le programme 209).

La réserve initiale de 47,54 M€ a été complétée en cours de gestion par un surgel de 27,79 M€.

1.2.2 Une exécution marquée à nouveau par d'importants mouvements budgétaires

Le détail des mouvements budgétaires est présenté en annexe n° 4.

Graphique n° 3 : Exécution 2015-2019 (Md€)



1.2.2.1 Des reports en nette hausse, des fonds de concours et attributions de produits également en progression

En complément des crédits votés en LFI, la mission a bénéficié des reports de crédits de 2018 sur 2019 d'un montant de 20,8 M€ en AE et 30,9 M€ en CP, dont 4,6 M€ en AE et 4,7 M€ en CP au titre des reports de fonds de concours et d'attribution de produits. Les reports sont ainsi en hausse par rapport à 2018 (18,9 M€ en AE et 16,3 M€ en CP), en particulier s'agissant des CP pour lesquels ils augmentent de 89,6 %¹⁷.

Les rétablissements de crédits s'établissent, quant à eux, à 19,4 M€ en AE et CP, soit le même niveau qu'en 2018 (19 M€ en AE et CP).

Enfin, le total des ressources extrabudgétaires (douze fonds de concours et onze attribution de produits) s'est élevé à 21,5 M€ en 2019 contre 19,5 M€ en 2018. Le programme 105 en est le principal bénéficiaire

¹⁷ Une large part des reports de 2018 sur 2019 sont imputables au programme 347 : 14,2 M€ en AE et 11,9 M€ en CP. Ils ont fait l'objet d'une demande de dérogation au Parlement lors du vote de la LFI 2019.

(9,7 M€ contre 12,8 M€, reports compris en 2018) avec le programme 185 (7,3 M€ contre 6,4 M€, reports compris en 2018).

1.2.2.2 Des mouvements budgétaires ont modifié sensiblement les équilibres fixés en LFI

La mission a connu de nombreux transferts entrants et sortants de crédits relevant du titre 2 et hors titre 2.

Durant l'année 2019, les transferts de crédits du titre 2 d'autres ministères vers les programmes 151 et 105 ont été peu élevés avec 0,7 M€ pour les transferts entrants (dont 0,5 M€ au titre de la rémunération de personnels ADL via un transfert du programme 212 *Soutien de la politique de la défense* du ministère des armées vers le programme 105) et 0,04 M€ pour les transferts sortants.

En revanche, ils ont été significatifs pour les crédits hors titre 2 avec 9 M€ de transferts entrants, principalement vers le programme 105 (à l'exception d'1 M€ vers le programme 151), et 8,2 M€ de crédits sortants. Ces transferts entrants proviennent pour l'essentiel du ministère des armées (SLT, dépenses de fonctionnement à l'étranger pour 7,5 M€ issus du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense*) et, dans une moindre mesure, du ministère de l'intérieur (1 M€) et des services du Premier ministre (0,9 M€).

6,9 M€ de crédits hors titre 2 ont été transférés du programmes 105 vers le programme 178 *Préparation et emploi des forces* du ministère des armées pour financer la formation de stagiaires étrangers à la direction de la coopération de sécurité et de défense du MEAE. De plus, 1,2 M€ ont été transférés du programme 347 vers le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* du MINEFI pour indemniser les très petites entreprises commerciales de Biarritz dont l'activité a été réduite lors du sommet du G7 d'août 2019.

Enfin, du fait de modifications du calendrier politique, l'ajournement des sommets Afrique-France et France-Océanie a conduit à demander le report en 2020 des crédits non engagés (5 M€ en AE et 6 M€ en CP). *A contrario*, des dépenses pour 2020 relatives aux opérations de maintien de la paix ont pu être anticipées à hauteur de 10 M€ dont 5 M€ versés dans le cadre du *biennium* 2019-2020 et 5 M€ destinés à couvrir une dépense non anticipée au titre de la reconduction du mandat de la mission conjointe des Nations-Unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD).

1.2.2.3 Des crédits non-consommés en fin d'exercice

Ces sous-consommations concernent principalement les crédits hors titre 2 du programme 105 à hauteur de 29 M€ en AE et 24,8 M€ en CP. Ce reliquat est principalement constitué :

- d'autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE) demandés en report (17,9 M€ en AE) ;
- de fonds de concours et attributions de produits demandés en report pour 5,6 M€ en AE et 5,8 M€ en CP ;
- de crédits relatifs à des sommets internationaux reportés (5,4 M€ en AE et 6,1 M€ en CP demandés en report) ;

1.2.3 Des opérations de fin de gestion contraintes par les annulations réalisées en LFR

Tout comme en 2018, il n'y a pas eu de mesures de régulation budgétaire avant la LFR. Les annulations de crédits au-delà de la réserve de précaution ont pu être couvertes par de moindres dépenses de fonctionnement en administration centrale et dans le réseau, ainsi que par des économies de constatation.

A l'échelle de la mission, 27,8 M€ en AE et 27,7 M€ en CP ont fait l'objet d'un surgel, en application du principe d'auto-assurance encouragé par le Premier ministre. Une partie de ces annulations a permis de couvrir les ouvertures de crédits sur le titre 2 autorisées en LFR. Celle-ci a annulé 40,32 M€ en AE et 40,27 M€ en CP (dont un surgel de 7,57 M€ en AE=CP) de crédits hors titre 2 du programme 105, tout en ouvrant 10,29 M€ en AE=CP relevant du titre 2 pour ce programme.

La LFR a également annulé des crédits du programme 151 à hauteur de 10,57 M€ en AE=CP (dont 5,5 M€ en AE=CP pour le titre 2, la réserve initiale de 4 M€ en AE=CP et un surgel d'1 M€ en AE=CP), du programme 185 pour 13,97 M€ en AE=CP (dont 2 M€ en AE=CP pour le titre 2, la réserve initiale de 9,9 M€ en AE=CP et un surgel de 2 M€ en AE=CP) et du programme 347 pour 17,95 M€ en AE=CP (dont la réserve de précaution de 06 M€ en AE et 0,7 M€ en CP).

Les opérations des crédits relevant du titre 2 sont traités *infra* (Paragraphe 2.1)

1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

Une proportion importante de dépenses de la mission *Action extérieure de l'État* correspond à des engagements internationaux juridiques ou politiques obligatoires, ce qui réduit les marges de manœuvre pour la gestion de la mission. À cela s'ajoutent des dépenses impondérables liées à des décisions prises en lien avec l'actualité internationale.

S'agissant du programme 105, hors dépenses de personnel, 65% des crédits sont consacrés aux contributions internationales et opérations de maintien de la paix, tributaires de contraintes externes (négociations des barèmes de contribution, impact du taux de change, notamment).

S'agissant du programme 151, 77 % des crédits hors personnel sont versés à l'AEFE au titre de l'aide à la scolarité. Le programme 151 se compose de plusieurs lignes difficilement pilotables (indemnités des conseillers de l'assemblée des Français de l'étranger, organisation des élections, dépenses liées aux services offerts aux usagers, rapatriements et hospitalisations) et dispose donc de capacités de redéploiements structurellement limitées.

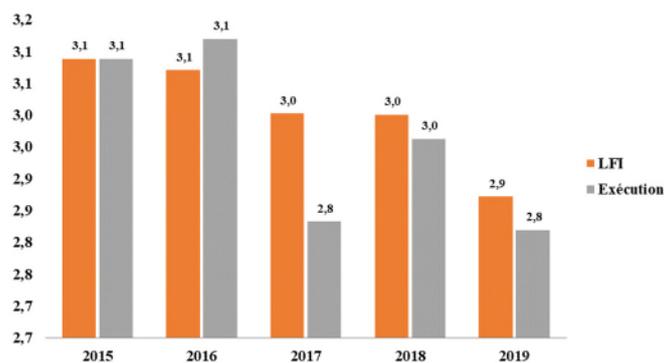
74% des crédits hors dépenses de personnel du programme 185 prennent la forme de subventions aux opérateurs (Agence pour l'enseignement français à l'étranger, Institut français, Atout France, Campus France,) et Alliances françaises. 10% des crédits prévus en LFI sont consacrés aux bourses de mobilité pour les étudiants étrangers en France et 6% pour les dotations des établissements à autonomie financière (EAF) qui permettent le fonctionnement du réseau culturel à l'étranger.

Le programme 347 n'a été créé que pour les seules années 2018 et 2019.

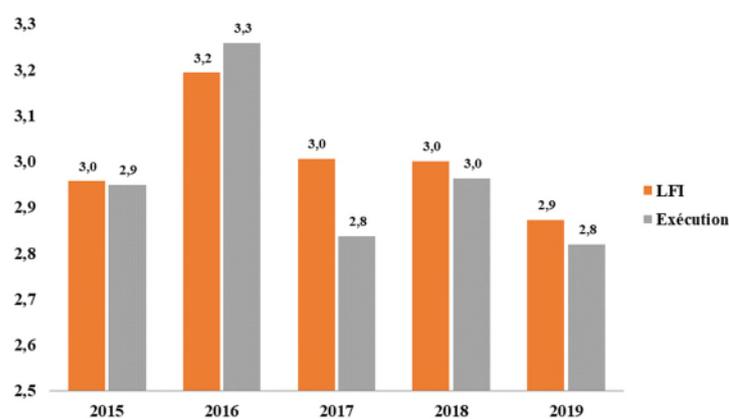
1.3.1 Une exécution globalement apaisée

La consommation des crédits budgétaires en 2019, à périmètre constant, est identique en proportion à celle de 2018, avec un taux d'exécution de 98,6 % en AE (soit 2 819 M€ pour 2 858,8 M€ disponibles) et 98,8% en CP (soit 2 819 M€ pour 2 854,4 M€ disponibles).

Graphique n° 4 : LFI et exécution 2015-2019 (AE, Md€)



Graphique n° 5 : LFI et exécution 2015-2019 (CP, Md €)



- Le programme 105 fait apparaître une consommation de 98,6 % en CP par rapport à l'enveloppe prévue en LFI (1749,8 M€ en AE pour 1780,9 M€ en AE en LFI et 1750 M€ en CP pour 1775,4 M€ en CP en LFI).

• Le programme 151 fait apparaître une consommation de l'ordre de 99 % en AE et en CP par rapport à l'enveloppe prévue par la LFI (362,9 M€ en AE et CP pour 366,2 M€ en AE et 367,2 M€ en CP en LFI). Cette situation s'explique par des restes à payer et des charges à payer d'1 M€ correspondant à des factures liées à la modernisation de l'action consulaire (projets informatiques, vote par internet) et le report de crédits du fonds de concours « remboursement par le fonds européen pour les frontières extérieures des dépenses liées à la politique des visas ».

• Comme en 2018, la consommation des crédits du programme 185 en 2019 est équivalente à l'enveloppe prévue en LFI (99,4 % des crédits ouverts et à 99,8% hors crédits en report sur 2020).

• Enfin, l'exécution du programme 347 est caractérisée, dans une proportion bien moindre qu'en 2018 (1,3 % de crédits consommés en AE et 0,7 % de crédits consommés en CP cette année-là), par une sous-consommation de crédits, avec 16,6 M€ de crédits exécutés, dont environ 14,4 M€ pour le sommet de Biarritz du G7 à la fin août 2019. Ce montant de crédits exécutés est à comparer à celui prévu en LFI 2019 (22 M€ en AE et 24,4 M€ en CP) auquel se sont ajoutés 14,2 M€ en AE et 11,9 M€ en CP de reports correspondant aux reliquats de crédits 2018, dont la réserve de précaution. Le montant budgété en LFI avait été calculé à partir du coût du G8 de Deauville en 2011 (31,5 M€ dont 11,4 M€ non programmés initialement, en raison notamment de coûts d'aménagement non anticipés). Le budget total prévu sur les exercices 2018 et 2019 (36,4 M€) intégrait également 2,9 M€ d'activités diplomatiques préparatoires et 2,3 M€ de frais de communication et de fonctionnement du secrétariat général du MEAE. Enfin, la sous-exécution du programme 347 a entraîné une annulation de ses crédits en LFR de 17,82 M€ en AE = CP.

Plusieurs facteurs expliquent la différence de du coût entre le sommet de Biarritz et celui de Deauville :

- Un travail important de spécification des besoins par la maîtrise d'ouvrage et une stratégie d'achats souple.
- La recherche ciblée de mécénats en nature sur les dépenses les plus difficiles à anticiper. En 2011, le mécénat avait contribué au financement du coût du sommet de Deauville à hauteur de 2,3 M€. En 2019, ce montant représente 9,5 M€ pour le sommet de Biarritz, hors prêt gracieux de véhicules de cortège. L'entreprise Orange a ainsi financé à hauteur de 9,1 M€ le renforcement des réseaux et de la cybersécurité du sommet pour lesquels 1,5 M€ avaient été initialement budgétés. De plus, le fonds de concours « *présidence française du G7* » a été abondé à hauteur de 0,46 M€ par l'entreprise L'Oréal en

septembre 2019 pour financer des dépenses liées au conseil consultatif hommes femmes.

Enfin, 1,2 M€ de crédits en AE = CP du programme 347 ont été transférés vers le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* du ministère de l'économie et des finances pour financer l'indemnisation des commerçants de Biarritz dont l'activité a été affectée par la tenue du sommet du G7 d'août 2019. Le coût total de cette indemnisation a représenté un montant d'1,4 M€.

1.3.2 Une consommation des crédits en baisse entre 2018 et 2019

Entre 2018 et 2019, contrairement à l'exercice précédent, le montant des crédits consommés hors titre 2 (1 844,1 M€), à périmètre constant, a diminué de 165,1 M€, soit -8,2 % en CP pour les quatre programmes 105, 151, 185 et 347, avec cependant des évolutions contrastées selon les programmes.

- • **Pour le programme 105**, une baisse des crédits consommés hors titre 2 par rapport à 2018 de 12,4% en AE comme en CP (- 153 M€). Les dépenses d'investissement ont baissé de 51% en AE et 43% en CP (respectivement -31,1 M€ et - 26,6 M€). Cette baisse s'explique principalement par le « débasage » des crédits de sécurité dédiés aux opérations d'investissement à l'étranger qui font l'objet d'une avance sur le CAS du programme 723 *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État* en 2019 et 2020. Les dépenses d'intervention ont diminué, quant à elles, de 7% (- 56,2 M€ en AE et - 55,4 M€ en CP). Cette baisse s'explique principalement par la diminution des crédits ouverts au titre des CIOMP en LFI 2019 par rapport à la LFI 2018. Les dépenses globales de fonctionnement ont enfin été réduites de 18 % en AE (- 65,9 M€) et 19,4 % en CP (- 71,1 M€). Cette baisse a été rendue possible notamment par le transfert de la prise en charge du financement du plan de sécurisation des implantations du ministère à l'étranger du programme 105 vers le programme 723 (réduction de 30 M€) et à la fin des effets budgétaires du mécanisme des « loyers budgétaires » (réduction de 92,6 M€).

- **L'exécution du programme 151** hors titre 2 est en hausse de 0,64% par rapport à 2018, après une baisse de 4 % cette même année au regard de 2017. Au-delà des changements de périmètre du programme 151 (regroupement en son sein des moyens alloués à l'adoption internationale et des crédits support des réseaux de l'État à l'étranger), l'exercice 2019 a été marqué par la hausse des dépenses d'organisation des élections

européennes (transfert, en début de gestion, de 2,5 M€ du programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* du ministère de l'Intérieur, complété d'un crédit d'1 M€ en fin d'exercice) et de développement de projets informatiques. A contrario, l'exercice a connu sur le titre 6, une baisse des dépenses de bourses scolaires, essentiellement imputable à une baisse du nombre de boursiers. En 2019, le montant versé à l'AEFE au titre de l'aide à la scolarité a été de 101,6 M€ (pour un coût effectif de la campagne, estimé à un peu plus de 99 M€, ce qui pose la question des modalités de calcul des subventions versées à l'AEFE au titre de l'aide à la scolarité).

• L'exécution du programme 185 hors titre 2 est en baisse de 4,5 % après une hausse en 2018 par rapport à 2017 de 7,7 %, (soit -29,3 M€ par rapport à 2018), principalement en raison d'effets de périmètre ou d'économies de constatation. Les dépenses de titre 3 ont ainsi diminué de 16,4 M€ en AE et en CP, du fait du « débasage » des crédits de sécurisation d'établissements de l'AEFE (14,6 M€ financés en 2019 par le CAS du programme 723) et du transfert des crédits de tournées des SCAC vers le programme 105 (1,4 M€). Les dépenses de titre 6 sont également en baisse de 12,8 M€ en AE et en CP, en raison d'économies de constatation (absence de reconduction de la participation exceptionnelle de 13 M€ du financement à l'ALIPH (il convient de préciser que la moitié de ce montant était couverte par des transferts provenant d'autres programmes ministériels) et de la subvention complémentaire d'1 M€ versée à la Fondation Alliance française), malgré l'augmentation par rapport à 2018 de la participation française à l'exposition universelle de Dubaï 2020 (+1,5 M€).

Enfin, l'exécution du programme 347 est en hausse très importante par rapport à 2018 (16,6 M€ exécutés pour 24,4 M€ disponibles en LFI 2019 contre 0,08 M€ sur 12 M€ en LFI 2018), sans que ce chiffre soit significatif du fait de la concentration sur l'année 2019 de l'essentiel des dépenses de préparation et de tenue du sommet du G7 de Biarritz.

1.3.3 La question du respect du plafond inscrit dans la loi de programmation des finances publiques

Le budget de la mission est établi sur la base du plafond communiqué par le Premier ministre, issu d'un retraitement du plafond de la LPFP par le ministère de l'Action et des Comptes publics. Le budget présenté au parlement prend en compte ce plafond majoré/minoré des transferts entre programmes (par exemple le transfert de personnel et de moyens d'autres ministères dans le cadre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger).

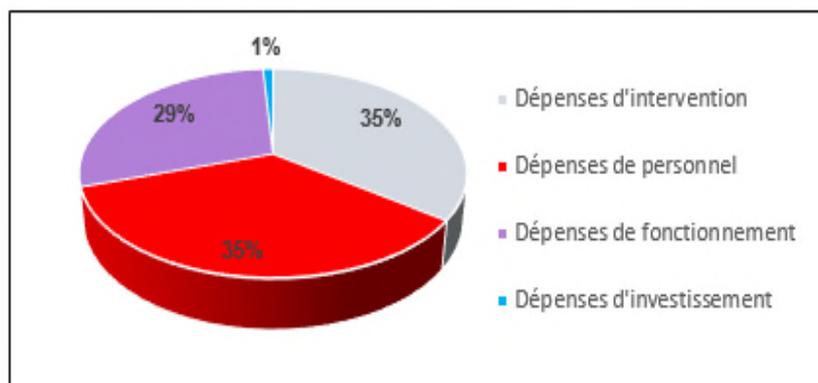
Selon le MEAE, le choix d'une négociation budgétaire séparée chaque année est lié à l'absence d'accord entre le MEAE et le MACP sur la trajectoire pluriannuelle 2018-2020 établie à l'été 2017.

1.3.4 Les grandes composantes de la dépense

En 2019, les dépenses de la mission sont majoritairement des dépenses d'intervention (35 %) et des dépenses de personnel (35 %) suivies des dépenses de fonctionnement (29 %). Comme rappelé précédemment, ce budget comporte un volet de dépenses considérées par le ministère comme rigides, qui expliquent les difficultés de pilotage.

Graphique n° 6 : les dépenses 2015-2019 de la mission par titre (CP, en M€)



Schéma n° 1 : Les dépenses 2019 de la mission par titre (% des CP)

Source : MEAE, Chorus présentation Cour.

1.3.4.1 Les emplois et les dépenses de personnel

En exécution, le total des dépenses du titre 2 de la mission, CAS pensions inclus, s'élève en 2019 à 974,94 M€ en AE et CP (pour 973,5 M€ de crédits ouverts en LFI), dont 672,92 M€ sur le programme 105 (661 M€ en LFI), 231,18 M€ sur le programme 151 (238,4 M€ en LFI) et 70,83 M€ sur le programme 185 (74,2 M€ en LFI). Hors CAS pensions et sur l'ensemble des programmes du MEAE (y compris le programme 209 de la mission *Aide publique au développement*), le total des dépenses du titre 2 représente un montant de 963,67 M€ en AE = CP. Les déterminants de la masse salariale sont rappelés en annexe n°5.

Le document prévisionnel de gestion (contrairement à l'article 68 du décret GBCP), comme les éléments de réponse sur le titre 2, sont transmis dans un format unique ministériel pour les deux missions du MEAE (*Action extérieure de l'État* et *Aide publique au développement*), le pilotage de la masse salariale étant effectué globalement au niveau du ministère et, de fait, déconnecté de la nomenclature par programme.

- Une sur-exécution de la masse salariale

Avec un taux d'exécution de 100,15 % des crédits ouverts en LFI, l'exécution de la masse salariale a connu une moindre surconsommation que les années précédentes (103,0 % en 2018, 104,0 % en 2016 et 101,0 % en 2017). La direction du Budget estime que ces données s'expliquent par une attitude prudentielle en matière d'ouverture des crédits et des difficultés récurrentes de pilotage de sa masse salariale par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. La Cour considère que cette situation s'explique en partie par une légère sous-budgétisation, principalement liée

à l'effet-change, rendant nécessaire l'ouverture de crédits en fin d'exercice. Alors que la couverture de l'effet-prix a fait l'objet d'une réforme en 2019 permettant d'améliorer sa budgétisation, l'effet-change continue à engendrer parfois un surcroît de dépenses au regard de la LFI.

La consommation, supérieure à celle de 2018 (954,4 M€), s'élève à 974,94 M€, y compris le CAS pensions et sur les seuls programmes de la mission Action extérieure de l'État (programmes 105, 151 et 185, sans inclure le programme 209). Le titre 2, au niveau de l'ensemble du périmètre ministériel, comprend des contributions au CAS Pensions de 167 M€ en exécution pour une dotation initiale de 164 M€.

- Un schéma d'emploi atteint à périmètre constant

Graphique n° 7 : plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour la mission)



Le schéma d'emploi ministériel pour 2019 prévoyait une baisse d'effectifs de 130 ETPT en 2019, revue à la hausse en cours d'année à -160 ETP pour l'ensemble du MEAE, du fait du plan « Action publique 2022 » (suppression programmée de 416 ETPT dans les réseaux de l'État à l'étranger de 2018 à 2022). Le plafond d'emplois de la mission *Action extérieure de l'État*, prévu en LFI et LFR à 12 115 ETPT, s'établit *in fine* à 12 076 ETPT en 2019 contre 11 851 ETPT réalisés en 2018, soit une hausse de 225 ETPT par rapport à 2018 après une baisse de 69 ETPT en 2018 par rapport à 2017. Cette progression d'effectifs est toutefois inférieure de 39 ETPT au plafond d'emploi prévu en LFI et ne porte que sur le programme 105 (+ 325 ETPT en 2019), alors que les ETPT des programmes 151 (- 91 ETPT) et 185 (- 9 ETPT) diminuent.

Cette évolution résulte :

- du regroupement au MEAE des effectifs chargés du soutien au sein des réseaux de l'État à l'étranger, soit + 377 ETPT (dont 354 agents de droit local) transférés au programme 105 ;

- du transfert vers les régies diplomatiques des agents de trésorerie placés auprès des ambassades de France, soit + 10 ETPT sur les programmes 105 et 185.

Ces mesures d'extension de périmètre sont partiellement contrebalancées par :

- le transfert de la gestion de 65 experts techniques à Expertise France (- 58 ETPT) et à l'AFD (- 7 ETPT), dans le cadre de mesures de périmètre réalisées en 2018 et intégrées en loi de finances pour 2019 ;

- le transfert du programme 151 vers la *Fondation Saint Helena Napoleonic heritage limited* de 7 ETPT ;

- l'impact en année pleine des schémas d'emploi de 2018 (- 30 ETPT), de 2019 (- 146 ETPT) et de mesures de correction technique (- 70 ETPT) non documentées.

La progression d'effectifs de la mission par rapport à 2018 est donc à relativiser puisqu'elle s'explique par des mesures d'accroissement de périmètre présentant un caractère exceptionnel et ponctuel (+ 387 ETPT), indépendant des efforts poursuivis par le MEAE pour réduire ses effectifs (- 318 ETPT). Hors transfert de personnels, le MEAE et la direction du budget estiment, sans le détailler par programmes, que l'objectif de réduction de 160 ETPT du schéma d'emploi a été respecté à périmètre constant, avec une sur-exécution notable par rapport aux objectifs de 31 ETPT pour les titulaires de CDI en administration centrale (catégorie G1, 0 ETPT supprimés prévus), de 20 ETPT pour les agents de droit local (catégorie G5, 80 ETPT supprimés pour -60 ETPT visés initialement) et de 5 ETPT pour les militaires (catégorie G4 (10 ETPT supprimés pour - 5 ETPT attendus). En revanche, les réductions d'ETPT des catégories G2 (titulaires et CDI à l'étranger, - 32 ETPT contre - 35 ETPT programmés) et plus particulièrement G3 (CDD et VI, - 7 ETP contre -30 ETPT prévus) ont été sous-exécutées.

Tableau n° 2 : Les effectifs du réseau de l'Etat à l'étranger transférés au MEAE en 2019

Ministères	ETP	T2 (masse salariale en M€)	Dont PLF 2019	Dont T2 du PLF 2019
Armées	157	4,9	157	4,9
Intérieur	121	2,4	121	2,4
Economie et finances (DG Trésor)	79	2,2	79	2,2
Action et comptes publics (trésoreries)	34	3,5	10	1
Justice	10	0,3	10	0,3
Agriculture	3	0,2	3	0,2
Action et comptes publics (DGDDI)	3	0,1	3	0,1
Ministères sociaux	2	0,1	2	0,1
MTEs (y compris DGAC)	2	0,1	2	0,1
Total hors MEAE	411	13,8	387	11,3

Source : Direction du budget

Les économies résultant de la mise en œuvre du schéma d'emplois ont pu être présentées mais leurs sous-jacents et la stratégie conduite demeurent insuffisamment documentés (cf. *supra*).

La réforme des réseaux de l'État à l'étranger, s'appuyant davantage sur l'objectif de réduction de 10% de la masse salariale à l'étranger (- 199 emplois en 2019 pour le schéma d'emploi du réseau à l'étranger), a des répercussions sur la répartition des effectifs par catégories. Le MEAE a ainsi examiné les leviers d'action possibles pour parvenir aux objectifs fixés : suppressions nettes de postes de travail, recours à des profils moins

coûteux, notamment des contrats de recrutement sur place (CRSP), transformation en poste de droit local, rationalisation supplémentaire des fonctions soutien, ajustement des missions, régionalisation. Dans ce contexte, le solde net des personnels de catégorie G2 (-32) et G3 (- 80) à l'étranger est négatif. Quant au groupe des agents de droit local (ADL, - 80 emplois), leur nombre se réduit afin d'atteindre l'objectif de réduction du ratio de fonctions support assigné au MEAE, mais cette réduction ne correspond pas aux objectifs que s'est donné par ailleurs le MEAE de recruter des ADL pour occuper certains postes d'expatriés.

1.3.4.2 Les dépenses de fonctionnement

- Une exécution du titre 3 en baisse

Les crédits inscrits en LFI 2019 au titre des dépenses de fonctionnement (839 M€) sont en baisse par rapport à ceux figurant en LFI 2018 (942,5M€), soit une diminution de - 11 % (+ 5 % en 2018), à relativiser compte tenu de la suppression des loyers budgétaires (91,2 M€ en 2018). Cette diminution de la dotation se traduit cependant par une baisse en exécution de 8 % (818,3 M€ contre 888,4 M€ en 2018 à périmètre courant).

La baisse des dépenses de fonctionnement sur le programme 105 (365,7 M€, soit - 19 % en 2019) est due notamment à la mise en œuvre de la réforme des réseaux de l'État qui a conduit à une rationalisation des dépenses de fonctionnement à l'étranger. Cette diminution résulte, selon le MEAE, d'une part, dans le domaine de la simplification administrative par :

- plus de transparence et de transversalité au sein des ambassades dans la gestion des moyens de soutien ;

- un dialogue de gestion interministériel renouvelé ;

- un processus d'harmonisation des règles et des pratiques interministérielles qui permet plus d'équité entre agents en ambassade et de simplifier la gestion (notamment : harmonisation des règles de déplacement temporaire, de paiement des gratifications des stagiaires, des instructions des crédits pour frais de représentation).

D'autre part, dans les domaines budgétaire et comptable :

- par le fait que tous les services sont désormais intéressés au budget unique de fonctionnement et en sont collectivement responsables ;

- une rationalisation et des économies concernant les dépenses de sécurité et relatives aux locations ;

- la poursuite des économies d'échelle grâce à l'optimisation des dépenses au sein de chaque ambassade : regroupement des contrats (téléphonie, nettoyage et assurance), des prestations et fournitures, réduction du nombre de véhicules dans les grands postes.

Les dépenses de fonctionnement mobilisent une faible part du programme 151 (13 M€ en 2019), dont plus de 80 % correspondent à des dépenses d'intervention (bourses scolaires et aide sociale essentiellement).

Sur le programme 185 (494,2 M€, soit - 3 % par rapport à 2018), cette baisse résulte du transfert de la prise en charge des dépenses de sécurité de l'AEFE sur le programme 723 (-14,6 M€), du transfert des frais de tournées vers le programme 105 et de mesures d'économies prises par les opérateurs :

- mesures de trésorerie, hausse de la participation financière complémentaire des établissements et schéma d'emplois mis en place par l'AEFE ;

- diminution des dépenses de personnel et des dépenses d'intervention ainsi que le déménagement du siège d'Atout France afin de réduire les dépenses de fonctionnement ;

- baisse des dépenses de structure de l'Institut français.

S'agissant du programme 347, la forte sous-exécution est liée à la tenue du sommet du G7 en 2019. Cette exécution a été marquée par une économie de 33% en exécution par rapport au montant des crédits de la LFI, ce notamment grâce à l'utilisation des marchés pluriannuels passés par le MEAE. Enfin, la direction du Budget indique qu'un suivi pluriannuel de ces dépenses, corrélé à des indicateurs dédiés, mériterait d'être mis en place dès 2020.

Tableau n° 3 : Dépenses de fonctionnement de la mission

<i>Titre 3 (CP en M€)</i>	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019	Ecart en exécution
<i>Dépenses de fonct. de l'État à pér. courant</i>	478,5	429,4	387,64	371,63	- 57,8 (- 13 %)
<i>Subventions pour charges de serv. public</i>	464,0	459,0	451,34	446,68	- 12,3 (- 3 %)
Total	942,5	888,4	838,98	818,30	- 70,1 (- 8 %)

Source : MEAE.

Comme lors des exercices précédents, l'absence de perspective générale sur les besoins en crédits immobiliers nuit à l'efficacité de la gestion et de la maîtrise de ces dépenses.

1.3.4.3 Les dépenses d'intervention

- Une exécution des dépenses d'intervention variable selon les programmes

En LFI 2019, le titre 6 de la mission représente 1 014 M€ en CP soit, hors titre 2, 75 % des crédits du programme 105 (762,6 M€), 15 % du programme 185 (128 M€), 12 % du programme 151 (123,4 M€).

Les dépenses d'intervention ont été exécutées à hauteur de 98 % pour la mission (990,3 M€ en CP). Les taux d'exécution sont respectivement de 98 % pour le programme 105 ; 97 % pour le programme 185 et 96 % pour le programme 151. La composition de ces dépenses est détaillée en annexe n°5.

Sur le programme 105, les principaux postes budgétaires sont constitués des dotations réglementaires relatives aux CIOMP qui représentent, en exécution, 96 % des dépenses d'intervention du programme (747 M€, dont 399,4 M€ de contributions internationales et 317,34 M€ d'OMP). Les dépenses ont diminué de 7% en raison notamment, s'agissant des opérations de maintien de la paix, de la fermeture de la mission des Nations Unies au Liberia (MINUL) et de la transformation de la mission des Nations-Unies en Haïti (MINUSTAH) en mission des Nations-Unies pour l'appui à la justice en Haïti (MINUJUSTH), avec des effectifs réduits.

Cette baisse est également liée à la révision des barèmes des contributions françaises. Le budget ordinaire de l'ONU a fait l'objet d'une révision en juin 2019 et s'élève à 5,86 Md\$. Pour la période 2019-2021, la France est le sixième contributeur, avec une quote-part de 4,43%. En comparaison, la quote-part de la France était de 4,86% pour la période 2016-2018.

Pour les programmes 151 et 185, le MEAE considère que les dépenses d'intervention sont discrétionnaires. Pour le programme 151, les postes les plus importants sont l'aide à la scolarité (101,6 M€) et les aides sociales (13,3 M€). Pour le programme 185, après avoir augmenté en 2017 et 2018, les dépenses ont baissé de 12,8 M€ par rapport à 2018 du fait notamment de la diminution de la contribution versée à l'ALIPH et de l'octroi d'une subvention exceptionnelle en 2018 à la Fondation Alliance française (1 M).

- La difficile maîtrise de l'évolution des dépenses d'intervention

Pour l'ensemble des programmes, le périmètre des dépenses est stable depuis 2012. La consommation au niveau de la mission a diminué de 6 % en 2019, pour des raisons qui varient selon les programmes.

- de fortes variations de consommation sont constatées d'une année sur l'autre sur le programme 105 (+ 22 % entre 2015 et 2016, - 16 % entre 2016 et 2017, + 8,5 % entre 2017 et 2018 et - 7 % entre 2018 et 2019). Pour 2019, la baisse s'explique une diminution des crédits alloués aux opérations de maintien de la paix.

- Les dépenses du programme 151 diminuent légèrement en 2019 (- 0,2 %). Le principal dispositif concerné est celui des bourses qui ont atteint 99 M€ (100 M€ en 2018, 99,2 M€ en 2017 et 87,2 M€ en 2016). Cette légère baisse résulte d'une diminution du nombre de boursiers de - 3,5 %. Par conséquent, eu égard à ces données, le MEAE estime que la soulte de l'AEFE évaluée à 17,9 M€ devrait être supérieure à ce montant.

- Globalement, les crédits d'intervention du programme 185 diminuent de 9 % en 2019 (+ 1,6 % en 2018, - 2 en 2017, + 4 % en 2016). Cette baisse s'explique notamment par des mesures nouvelles et économies de constatations (cf. supra).

- Enfin, s'agissant du programme 347, les crédits d'intervention d'un montant de 171 000€ ont concerné des contributions versées pour des séminaires préparatoires au sommet du G7.

1.3.4.4 Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement représentent 2 % du montant LFI 2019 (46 M€ en AE = CP sur l'ensemble de la mission). Elles sont exclusivement portées par le programme 105 dont elles représentent 4 % des crédits HT2. Les dépenses d'investissement se décomposent comme suit :

Les dépenses immobilières :

Depuis la réforme de la politique immobilière de l'État de 2006, la politique immobilière du MEAE s'appuie sur le CAS 723 « *gestion du patrimoine immobilier de l'État* » alimenté par les produits de cessions et géré en interministériel par la DIE. Compte tenu de la baisse tendancielle des recettes de cessions, le MEAE a commencé en 2012 un basculement de certaines opérations vers les crédits budgétaires d'entretien lourd du programme 105.

S'agissant des dépenses d'entretien lourd en France et à l'étranger, en LFI 2019, des enveloppes de 12,5 M€ et de 7,5 M€ ont été respectivement inscrites. Sur la ligne « entretien lourd en France » la consommation s'est élevée à 7,57 M€¹⁸ en AE et 4,33 M€ en CP, pour faire face à la vétusté des infrastructures constatée sur plusieurs sites franciliens et nantais. Les dépenses à l'étranger ont concerné environ 380 opérations dans 115 pays. Les CP non consommés constituent des restes à payer et charges à payer qui seront demandés au titre des reports.

Les dépenses informatiques :

En 2019, les dépenses d'investissement de la direction des systèmes d'information se sont élevées à 3,5€ M€ en AE et 3,43 M€ en CP. Les investissements ont porté principalement sur les domaines « action diplomatique », « finances » (logiciel CROCUS) et « hébergements applicatifs ».

Les dépenses de sécurité :

Les dépenses d'investissement au titre de la sécurité passive à l'étranger sont liées à l'obligation de remettre à niveau la sécurité des postes en installant des moyens techniques de surveillance, de contrôle d'accès et en effectuant des travaux lourds sur les structures des immeubles.

La lettre-plafond du 26 juillet 2018 a décidé le financement du plan de sécurisation des implantations immobilières à l'étranger par une avance d'un montant plafond de 100 M€ du compte d'affectation spéciale 723 en 2019 et 2020, avec un décaissement déjà effectif de 45 M€. Le MEAE doit rembourser cette avance avec des produits de cessions immobilières qui tardent à se concrétiser, ou qui se concrétisent pour des montants très faibles.

Par ailleurs, un socle de 17,7 M€ sur le programme 105 en LFI 2019 permet le financement des opérations d'investissement à l'étranger ainsi que l'achat, l'entretien et la maintenance des véhicules blindés. Dans le cadre de la réforme des réseaux de l'Etat, 21 véhicules blindés ont été transférés au MEAE. Cet accroissement du parc occasionne une diminution des dépenses d'investissement, mais aussi une augmentation des dépenses de fonctionnement liées à la maintenance.

¹⁸ Dans le document de politique transversale 2019, le MEAE déclare 5 Mds€ de biens immobiliers. 89% de la valeur des biens gérés et 91% des surfaces immobilières sont situés à l'étranger. Les dépenses d'entretien lourd en LFI 2019 ne représentent donc 0,17% de la valeur du parc immobilier à l'étranger.

Ainsi, les dépenses d'investissement au titre de la sécurité se sont élevées en 2019 à 11,26 M€ en AE et 15,05 M€ en CP. Elles concernent les travaux liés à la sécurité à l'étranger pour un montant de 9,58 M€ en AE et 13,04 M€ en CP, le reliquat étant alloué aux véhicules blindés.

Compte tenu de ces données, il semblerait que le MEAE ait peu eu recours à l'avance de 45 M€ consentie par le MACP en 2019.

Une absence de stratégie immobilière

Les risques à moyen terme sur la programmation immobilière ont augmenté en 2019. La présentation d'un schéma pluriannuel et multi programmes de l'ensemble des opérations immobilières (programmes 105 et CAS 723) est devenue indispensable, en raison de la forte réduction des produits de cession, des mesures sécuritaires qui pèsent sur les critères techniques des emprises à l'étranger et, surtout, en raison du projet « *Quai d'Orsay 21* » qui va représenter un investissement majeur d'ici 2022, voire au-delà.

En effet, le coût de ce projet de rénovation, d'agrandissement et de mise aux normes du Quai d'Orsay présente des risques budgétaires importants¹⁹. L'avant-projet sommaire (APS) n'était pas encore approuvé en novembre 2019, ce qui ne permet pas de connaître avec précision le coût d'ensemble du projet, qui a déjà pris plus d'un an de retard. Le CBCM appelle le MEAE à mettre en place une gouvernance opérationnelle pour mettre en place un suivi par les risques, à l'instar de ce qui a été mis en œuvre pour préparer le sommet du G7 en 2019.

La nécessité de mettre en œuvre une stratégie immobilière est d'autant plus prégnante que le MEAE est devenu, comme indiqué *supra*, dans le cadre de la réforme des réseaux, l'affectataire unique du parc immobilier de l'État à l'étranger. Il est, à ce titre, responsable de sa rationalisation, avec 215 biens immobiliers nouvellement affectés depuis le 1^{er} janvier 2019²⁰.

¹⁹ Ce coût, estimé à l'origine à 80 M€, pourrait atteindre 95 M€ selon une évaluation de novembre 2018.

²⁰ La majorité de ces 215 biens transférés par d'autres administrations correspond à des logements. Le MEAE est devenu responsable de la programmation, de l'entretien, de l'allocation et de l'aliénation, le cas échéant, des immeubles en question quand l'État en est propriétaire. Il a repris à son compte les baux des immeubles transférés qui étaient en location. Il a reçu, au titre de l'extension de ce périmètre à partir de l'exercice 2019, des transferts de crédits à hauteur de 1,6 M€.

Le MEAE fait valoir que le dispositif actuel, et notamment le fonctionnement du CAS 723 est générateur d'incertitudes, les dépenses étant conditionnées à des recettes incertaines et étalées dans le temps, comme les produits de cessions à l'étranger.

À cet égard, le MEAE devrait établir un plan de cessions de biens à l'étranger, s'il veut être en mesure de rembourser les avances consenties sur le CAS 723 et restant à venir en 2020.

La Cour avait formulé une recommandation lors des dernières NEB qui a fait l'objet d'un début de mise en œuvre en 2018. Elle est réitérée, et devra faire l'objet d'un suivi attentif dans le cadre d'un prochain contrôle de la politique immobilière du MEAE.

En effet, la présentation d'un schéma pluriannuel, comprenant l'ensemble des opérations immobilières (programmes 723 et 105), déclinant la stratégie immobilière du ministère et priorisant, dans la mesure du possible, les dépenses correspondantes, fait toujours défaut.

Recommandation unique : Mettre à profit la création d'un outil interministériel de programmation pluriannuelle de l'ensemble des dépenses immobilières, pour apprécier, au plan physico-financier comme au plan de la pertinence, les dépenses et opérations (sur l'ensemble des programmes concernés – 723 et 105) découlant de la stratégie d'implantation du ministère.

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

1.4.1 Les contraintes de la régulation budgétaire sur la soutenabilité à court terme

Les dépenses de personnels –Titre 2

Un léger dépassement budgétaire a eu lieu, nécessitant le dégel de la réserve de précaution, des transferts de crédits et une ouverture de crédits en LFR. Les raisons ayant conduit à ce dépassement budgétaire, les mesures prises, et les observations de la Cour sont détaillées *infra* au chapitre 2.1.

Les dépenses hors titre 2

En début de gestion, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a émis un avis favorable sur l'ensemble de la programmation initiale de la mission, avec des réserves sur le BOP « réseau » du P105 et de fortes réserves sur le P347.

S'agissant du programme 105, les éventuels sous-estimations ou sur-calibrages de crédits peuvent provenir du décalage existant entre le calendrier onusien et l'année budgétaire française²¹. Certaines dépenses sont liées au contexte politique. Ainsi, les services du protocole du MEAE ont reporté certaines dépenses prévues au titre des sommets Afrique-France et France-Océanie.

Toutefois, la prévision d'exécution 2019 a été présentée avec un besoin de dégel faible, représentant seulement moins de 10% de la réserve légale et ciblé sur les seules opérations de maintien de la paix, qui représentent quasiment la totalité des dépenses de ce programme (1,089 Md€ en AE sur une dépense totale estimée à 1,098 Md€ en AE).

Pour le BOP « réseau », qui recouvre les dépenses immobilières et les dépenses de sécurité et qui concentre la plupart des marchés publics du ministère, le CBCM émettait un avis favorable avec réserves. Il rappelait la nécessité pour le MEAE de renforcer le contrôle de la passation des marchés publics, afin d'éviter d'éventuelles difficultés.

S'agissant du programme 151, le financement de l'organisation des élections européennes à l'étranger, qui fait l'objet d'une contribution du ministère de l'intérieur, correspondant à la quote-part qui lui est imputable, a été légèrement sous-budgétisé (1 M€). Par ailleurs, le développement de projets informatiques liés à la modernisation de l'administration consulaire a nécessité de mobiliser davantage de crédits.

Le CBCM a émis un avis favorable, compte tenu du fait que la programmation ne nécessitait *a priori* aucun dégel et laissait une certaine marge de manœuvre en gestion. Aucun risque en exécution n'était identifié : l'évolution anticipée du dollar pouvait permettre de dégager des ressources supplémentaires sur les bourses et les crédits de fonctionnement des postes consulaires. La soultte des bourses devait permettre d'absorber les éventuelles variations de change et la révision du barème des bourses.

Le programme 185 bénéficiait lui aussi d'un avis favorable du CBCM en début de gestion. Il comportait très peu de risque de dérapages, les dépenses obligatoires au sens réglementaire étant faibles et ne mettant pas en cause la soutenabilité. L'ensemble des ressources disponibles après

²¹ Budgétisation du PLF en année N-1 et vote du budget ONU-OMP en année N.

reports (623,49 M€ en AE et 623,64 M€ en CP) pouvait intégralement couvrir les dépenses programmées (623,4 M€ en AE et 623,6 M€ en CP). Certains aléas n'étaient pas pris en compte dans la prévision, mais représentaient des montants faibles et ne présentaient pas un risque de dégel de la réserve.

Concernant le programme 347, le CBCM appelait à nouveau à la vigilance concernant les règles de passation de la commande publique.

Les crédits disponibles après reports (35,56 M€ en AE et 35,59 M€ en CP) couvraient la prévision de dépenses, avec des restes à payer très faibles. Le CBCM estimait que les risques de dérapage étaient importants car le taux de consommation des crédits, à six mois du sommet du G7 de Biarritz, paraissait particulièrement faible (1% du disponible 2019 actualisé).

Le CBCM émettait un avis favorable avec fortes réserves, du fait de nombreux aléas non budgétés, et exigeait un budget détaillé, une anticipation des besoins au titre des marchés et une surveillance étroite des dépenses prévisionnelles et de leur exécution, dans le cadre des comités de gestion mensuels. En fin de gestion, le programme prévoyait finalement un reliquat de crédits de 18 M€, permettant de gager la demande de dégel du programme 209 de la mission « *Aide publique au développement* », également gérée par le MEAE.

Au final, les dépenses enregistrées sur le P347 représentent une économie de 14 M€ par rapport au coût du sommet de Deauville sur le P332 en 2011, et de 19,1 M€ par rapport au budget voté. Deux facteurs contribuent à parts égales à cet écart favorable :

- Les mécénats, dons, ou prêts gracieux, totalisent 9,7 M€ en exécution;
- Le complément, soit 9,4M€, provient de gains liés à une modération dans la prescription des dépenses ou à de meilleur prix.

1.4.2 Les déterminants de la soutenabilité à moyen terme

Dans une perspective plus large, le budget de la mission demeure fragile, sa soutenabilité étant menacée par le poids des CIOMP, la variation des taux de change et l'augmentation de l'inflation mondiale, alors que quasiment aucune mesure d'économies structurelles n'est proposée par le ministère pour générer des économies. Les observations formulées lors des précédents examens budgétaires, s'agissant de la soutenabilité à moyen terme de la mission, peuvent être reconduites en 2019.

Les deux déterminants principaux de la soutenabilité de la mission, la masse salariale et les interventions du programme 105, sont aussi les postes de dépenses les plus importants, pour lesquels la Cour, à l'occasion de contrôles récents, a formulé des recommandations.

Une sur-exécution du schéma d'emploi ministériel a été relevée en 2019 (-160 ETP au lieu de - 130 initialement prévus), avec une stratégie pluriannuelle qui n'est toujours pas clairement identifiable au niveau du ministère.

Le MEAE dispose encore de marges de manœuvre sur les rémunérations, notamment concernant le recrutement d'agents de droit local à la place d'expatriés²² ou le montant des indemnités de résidence à l'étranger (IRE)²³ qui représente environ 40% du titre 2.

S'agissant de l'IRE, une réflexion est menée depuis 2018, mais reste limitée à quelques sujets circonscrits et ne semble pas avoir progressé sur la question de l'abattement de l'IRE pour les expatriés en couple. En revanche, le MEAE admet que le système du tableau des « vocations », qui double le système de l'IRE, spécifique au MEAE, doit évoluer, car il permet de cumuler des avantages financiers dans certains pays. Le MEAE entend mettre un terme à cette « sur-vocation », ce qui permettra de générer 5 M € sur la période 2020-2023, économie qui sera affectée à la dotation en IRE des catégories C en poste à l'étranger.

- Les dépenses d'intervention sont constituées essentiellement de contributions internationales. À cet égard, le MEAE a pu améliorer la budgétisation et l'exécution de ces enveloppes, ce qui s'est traduit par un taux de consommation de 98% en 2019 des crédits prévus par la loi de finances.

Toutefois, l'amélioration du pilotage peut également passer par la mise au point, dans le mécanisme de suivi budgétaire, d'un système d'anticipation à moyen terme, afin de contribuer à la rationalisation des contributions de la France. La recommandation de mettre en place d'un système d'anticipation des contributions internationales a déjà été formulée par la Cour à l'occasion de son contrôle des contributions internationales

²² Selon le ministère, le recours aux ADL doit toutefois prendre en considération les contraintes de sécurité, l'équilibre entre les différentes catégories dans les postes, les limites juridiques de la Convention de Vienne, les contraintes d'emploi des ADL, le recrutement obligatoire fréquent en CDI et l'hétérogénéité des réglementations locales.

²³ Référé du 21 novembre 2016 relatif à « la gestion des ressources humaines du ministère des affaires étrangères ».

de la France²⁴. Le MEAE n'a pas fait état d'avancées nouvelles sur ce point.

La mise en œuvre effective de cette recommandation est indispensable afin de renforcer la prévisibilité de ces dépenses et de contribuer à la soutenabilité de la mission.

- Le renforcement de la soutenabilité de la mission passe également par la poursuite de la rationalisation des dépenses de fonctionnement courant (programme 105), de la restructuration progressive des opérateurs (programme 185), comme cela est prévu pour l'AEFE, ou encore de la rationalisation du réseau consulaire (programme 151).

S'agissant de la restructuration des postes de présence diplomatique (PPD), les 25 ambassades concernées par cette réforme ont réduit leurs effectifs de 398 ETP en 2013 à 219,5 ETP en 2017 et 169 en 2019, ce qui représente une baisse de plus de 57% des effectifs sur la période.

En conséquence, la dépense de masse salariale des PPD en 2013 et 2019 a diminué de 6,4 M€ pour les expatriés G2/G3 et de 0,53 M€ pour les G5, soit au total une diminution de 7 M€ (29%), sachant que la dépense globale HCAS pension du MEAE a augmenté en net de 2% sur la même période.

- Enfin, dans le cadre d'*Action publique 2022*, la réforme de l'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger prévoit notamment une mutualisation des fonctions support et du parc immobilier. La mise en œuvre de cette réforme structurelle à caractère interministériel a été confiée au MEAE. Elle s'organise en trois étapes :

- le PLF 2019 a prévu le regroupement des crédits de façon à assurer aux ambassadeurs la capacité de piloter les fonctions support de l'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger, ce qui a été effectué dans difficultés ;

- la seconde étape concerne la gestion des réseaux de l'État à l'étranger : le MEAE est chargé chaque année de proposer une évolution de réseaux de l'État à l'étranger par métier et par pays, sur la base des analyses transmises par les ambassadeurs. Après consultation des ministères concernés, un schéma d'emploi global, décliné par pays et par fonction, est soumis à l'arbitrage du Premier ministre.

Ce travail a été engagé dès 2018 avec des contributions de l'ensemble des ambassades qui ont été transmises à l'administration centrale. Ces contributions ont fait l'objet de synthèses et d'analyses des directions du MEAE et du SG. Pour les ETP concernant les autres

²⁴ *Les contributions internationales de la France 2007-2014*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2015.

ministères, une concertation a également été menée sachant qu'ils ont pu faire, par ailleurs, des propositions liées aux contraintes qui leur étaient imposées.

Des schémas de référence ont pu être établis jusqu'en 2022 et ont été transmis début 2019 à chaque ambassadeur. Ces schémas ne remettent pas en cause l'existence d'une programmation annuelle indispensable pour tenir compte de la réalité évolutive dans chaque pays. Un bilan sera fourni dans le cadre de la préparation du budgetaire qui sera annexé au PLF 2021.

- les économies attendues s'élèvent à 10 % de la masse salariale d'ici 2022, soit environ 115 M€. Les fonctions support doivent baisser en deçà de 25 % des ETPT à l'étranger au lieu de 30 % en 2018. Lorsque cela se justifie, il doit être envisagé de remplacer des fonctionnaires expatriés par des agents de droit local, dont le coût est très inférieur à celui d'un agent expatrié.

Au terme des arbitrages²⁵, il a été décidé que cette réduction devrait représenter pour le MEAE un montant de 45,1 M€ sur une période comprise entre le 1^{er} juillet 2018 et le 31 décembre 2020.

À ce stade, la réforme des réseaux de l'État a permis de dégager 18,6 M€ d'économies sur le titre 2, sur les postes d'ADL, sur les 115 M€ attendus²⁶. Un effort important doit donc être mené sur les trois années à venir, pour atteindre l'objectif de 10% de réduction de masse salariale à l'étranger et devra porter sur le recrutement d'ADL et non sur des suppressions de postes d'ADL.

1.4.3 Les demandes de reports, les restes à payer et les autorisations d'engagement affectées non engagées

Les charges à payer s'élèvent en 2019 à 17,1 M€, contre 6,3 M€ en 2018. S'agissant des AE affectées non engagées (AENE), 15,1 M€ ont été reportées en début de gestion 2019, auxquelles se sont ajoutées 11,16 M€ en AE affectées en cours de gestion. Sur ce montant, 7,9 M€ de ces autorisations ont pu être engagées en 2019. Les AENE sont demandées en report car elles correspondent à des opérations pluriannuelles en cours, pour un montant de 17,9 M€ (programme 105).

Enfin, le montant total des restes à payer s'élève à 14,3 M€.

²⁵ Réunion interministérielle du 25 janvier 2019 présidée par le Premier ministre.

²⁶ L'objectif d'économie de cette réforme pour le seul ministère de l'Europe et des Affaires étrangères est de 45 M€ sur la période juillet 2018 à 2022. Sur ce total, 24,9 M€ sont d'ores et déjà réalisés : 18,6 M€ en 2019 et 6,3 M€ au titre de 2018.

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

2.1 Un léger dépassement sur le titre 2 du programme 105, une situation qui s'améliore

2.1.1 La problématique de l'effet change/prix

Les agents du MEAE en poste à l'étranger sont rémunérés en euros, et convertissent leurs salaires en devises locales. Ainsi, leur pouvoir d'achat dépend de l'évolution de deux facteurs :

- La parité des monnaies locales par rapport à l'euro, susceptibles de fluctuer dans des proportions importantes (« effet change ») ;
- Les différentiels d'inflation entre la France et le reste du monde, sachant que la tendance est à une inflation plus forte à l'étranger qu'en France (« effet prix »).

Un mécanisme permettant de maintenir leur pouvoir d'achat a été défini par décret²⁷ et s'applique notamment à l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE), qui représente près de 40% de la masse salariale du MEAE. Ce mécanisme de couverture change-prix s'applique à l'ensemble des personnels expatriés civils (titulaires ou contractuels) et, depuis 2015, des militaires.

Dans le cas d'une déflation ou d'une appréciation de la devise locale par rapport à l'euro, les conséquences sur la masse salariale sont positives, le mécanisme entraînant une diminution des dépenses de personnel (une économie est ainsi réalisée). A l'inverse, en cas d'inflation ou de dépréciation de la monnaie locale par rapport à l'euro, les conséquences financières sont négatives, avec une augmentation de la masse salariale.

De plus environ 60 % des agents de droit locaux (ADL) perçoivent un salaire en devises étrangères, également soumis aux variations de change. Ces fluctuations influent également sur la masse salariale du MEAE, qui a depuis 2011 institué un mécanisme spécifique de couverture

²⁷ Cf. décret n° 67-290 du 28 mars 1967 fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif en service à l'étranger, qui stipule que « les taux d'ajustement de l'indemnité de résidence à l'étranger, pour tenir compte notamment des variations des changes et du coût de la vie à l'étranger, sont fixés par arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé du budget ».

de l'impact de change pour les ADL donnant lieu, le cas échéant, à une ouverture de crédits en gestion en cas de perte au change.

Le principal facteur d'évolution à la hausse des dépenses de personnel réside en conséquence dans ces mécanismes « change-prix », qui sont par nature fluctuants et non totalement prévisibles. De fait, même un euro faible, comme c'est le cas depuis 2008, ne compense pas l'effet change/prix, ce qui génère une hausse constante notamment de l'IRE.

Ces dépassements de la masse salariale, plus ou moins importants depuis 2011, nécessitent, selon les années, des ouvertures de crédits par décrets d'avance ou en LFR, ou des ouvertures de crédits T2 gagés sur des annulations de crédits HT2.

D'autres mesures de gestion et d'économies (par exemple : gel des enveloppes de crédits catégoriels ; suspension de primes ; report de prises de fonction d'experts) pourraient permettre de minorer le montant de ces impasses budgétaires récurrentes au regard de la soutenabilité budgétaire.

2.1.2 Un dépassement de la masse salariale à nouveau en 2019, certaines avancées au PLF 2020

Les crédits de titre 2 de l'ensemble des programmes de la mission ont progressé entre les lois de finances 2018 et 2019, de 36,6 M€ dont 30,3 M€ (hors CAS pension). Sur ces crédits additionnels de 36,6 M€, 27,9 M€ correspondent à des mesures de « rebasage » de l'effet prix (qui n'avait pas été budgété en loi de finance 2018).

Un dépassement de la masse salariale inférieur à celui de 2018

En dépit du « rebasage » opéré, un nouveau dépassement de la masse salariale a été identifié dès le mois de mars 2019, pour un montant de 8,8 M€, réévalué en juillet à 9,2 M€²⁸. Le CBCM indiquait alors qu'il ne pouvait apprécier la fiabilité des prévisions de masse salariale, les bases de calculs ne lui ayant pas été fournies.

Fin septembre, le besoin en financement était estimé à 12,6 M€ (CAS inclus) avant un éventuel dégel de la réserve. Cette insuffisance de crédits résultait, selon le MEAE, de l'effet change en hors CAS et de l'impact du CAS pension pour les militaires.

²⁸ Cette donnée provisoire ne prenait pas en compte l'effet change au 1^{er} octobre 2019 ni l'effet change sur les salaires des ADL.

Le MEAE proposait de résorber ce déficit par un dégel de la réserve de précaution du T2 des programmes de la mission, à hauteur de 5,6 M€, par une ouverture de crédits de 7M€ gagée à hauteur de 5 M€ de crédits hors CAS, par l'annulation de crédits disponibles sur le HT2 du programme 105.

À la suite de l'arbitrage du schéma de fin de gestion en octobre, le MACP a prévu une ouverture de crédits de titre 2 de 8,8 M€ en LFR, dont 5 M€ sur le HCAS et 3,8 M€ sur le CAS, partiellement gagés par l'annulation de la réserve de précaution de 5 M€ hors titre 2 du programme 105.

Au final, sur ces 8,8 M€ de crédits, 7,6 M€ sont restés non consommés, car les besoins semblent avoir été surestimés par le MEAE. Compte tenu des marges de sécurité constituée avec la LFR, l'écart entre la prévision de dépenses du MEAE au 18 octobre et la dépense réelle s'est élevé à 3,5 M€.

L'annulation, parallèlement à ces opérations, d'une partie de la réserve de précaution hors titre 2 du programme 209 de la mission *Aide publique au développement*, pour un montant de 11,2 M€, interroge sur un possible lien entre ces opérations, sans qu'il soit possible de le démontrer formellement. L'annulation de crédits hors titre 2 du programme 105 pour gager partiellement des ouvertures de crédits de titre 2 de la mission *Action extérieure de l'État* pose également question au regard des règles de fongibilité qu'elle respecte toutefois formellement.

Plusieurs mesures ont été prises pour mieux anticiper les risques sur la masse salariale.

S'agissant de l'effet prix, une nouvelle méthode a été appliquée à titre expérimental au PLF 2020, avec une prise en compte prévisionnelle de l'évolution des différentiels d'inflation entre la France et le reste du monde. Cette approche a été adoptée en ce qui concerne le calcul des IRE, une lettre plafond du Premier ministre de juillet 2019 autorisant le MEAE à intégrer dans la budgétisation initiale une estimation de l'effet prix sur les IRE, diminuée de l'inflation en France, ainsi que l'estimation de l'effet prix sur la masse salariale des agents de droit local, issue des prévisions d'inflation du FMI.

Le MEAE a par ailleurs proposé à la direction du Budget un nouveau mécanisme de compensation qui, s'il est retenu, devrait permettre de réduire davantage l'écart entre la budgétisation et la gestion²⁹.

Concernant l'effet change, par nature plus difficile à budgétiser, certaines difficultés demeurent. Comme depuis plusieurs années, le MEAE a demandé à la direction du Budget la création d'une provision *ad hoc* pour couvrir le risque de change, demande qui a été refusée. En revanche, une lettre plafond du Premier ministre en date de juillet 2019 lui a octroyé l'autorisation « *à titre expérimental* », de mobiliser la réserve de précaution des programmes sous responsabilité du MEAE en fin de gestion, pour couvrir le risque de change.

Au PLF 2020, le MEAE a proposé à la direction du budget une refonte de la méthode de calcul de l'effet de change sur les dépenses de rémunération des ADL et les dépenses de fonctionnement des postes, afin de la rendre plus lisible et pertinente.

Des mesures d'économies encore trop limitées

Le CBCM préconise, comme les années précédentes, de mettre en place des mesures structurelles de maîtrise des crédits de personnels, la diminution du retour catégoriel, le gel de certains recrutements ou le report de certaines prises de fonction. La lettre plafond 2019 appelait déjà à de telles mesures, en cas de dépassement prévisionnel de l'enveloppe de masse salariale prévue en LFI.

La réforme des réseaux de l'État à l'étranger, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019 a généré, en 2019, 18,6 M€ d'économies de titre 2. Ces mesures resteront toutefois un objet de vigilance lors des prochains exercices, la réforme ayant pour objectif de réaliser au moins 45,1 M€ d'économies de titre 2 d'ici 2022. Plus généralement, le recrutement d'un nombre plus important d'ADL pour occuper des postes jusqu'ici réservés à des agents expatriés est une option qui pourrait conduire à une économie estimée entre 100 et 150 M€, selon le CBCM.

S'agissant des mesures d'économies pouvant être réalisées sur l'IRE, le MEAE a proposé la révision sur cinq ans des mécanismes des IRE octroyées dans les pays les plus difficiles aux catégories A, ce qui devrait permettre de générer une économie de 5 M€, qui sera fléchée sur une revalorisation des IRE des catégories C et des personnels affectés aux systèmes d'information et de communication.

²⁹ Il s'agirait d'intégrer une provision pour l'effet prix des IRE basé sur les quatre derniers ajustements trimestriels, ainsi que l'inflation sur la rémunération des ADL (basé sur les projections du FMI). En fin de gestion, le MEAE souhaite demander une ouverture ou une annulation de crédits en fonction de l'impact réel de l'effet prix.

Toutefois, la réflexion sur l'IRE doit être poursuivie dans la durée.

2.1.3 Conclusion

Pour mémoire, en 2018, le dépassement du titre 2 avait conduit à l'adoption d'un décret pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) pour alimenter le titre 2 du programme 105 à partir du compte 552 « *crédits HT2 non répartis* ». La Cour avait estimé que ce choix, contraire aux principes de la LOLF, était une pratique contestable³⁰ qui devait rester exceptionnelle, en ce qu'elle permettait le dépassement, sans débat ni limite fixée, des plafonds de dépenses de personnel.

L'exécution 2019 a, à nouveau, connu un léger dépassement, qui a nécessité une ouverture de crédits en LFR, choix préconisé par la Cour lors de la précédente NEB. Il est toutefois limité à 0,4% de la masse salariale globale.

Ces difficultés dénotent toutefois un problème de gestion infra-annuelle de la masse salariale, avec, en 2019, des prévisions de besoins en financement qui se sont avérées supérieures aux besoins réels. Le MEAE doit renforcer son contrôle interne budgétaire sur le volet rémunérations afin de fiabiliser les prévisions de consommation de masse salariale et permettre un meilleur suivi de l'exécution.

Enfin, l'architecture budgétaire du MEAE doit évoluer. En effet, la masse salariale de ce ministère repose sur quatre programmes et deux missions différentes : le programme 209 (qui relève de la mission « *aide publique au développement* ») et les programmes 105, 151 et 185, qui relèvent de la mission « *action extérieure de l'État* ».

Cette nomenclature budgétaire par finalité qui permet d'assurer, au sein de chaque programme, la cohérence des effectifs, entraîne d'importantes complications en gestion, qui amènent le ministère à procéder quasi-systématiquement à des décrets de virement en fin d'année pour que chacun des programmes soient correctement abondés.

Dans ce contexte, la direction du Budget a proposé en 2018 de rationaliser le pilotage du titre 2 en le regroupant sur un programme unique, le programme 105, pour l'ensemble du ministère. Cette proposition a été acceptée par le MEAE en 2019 et les travaux sont en cours pour que cette nouvelle architecture puisse voir le jour au PLF 2021.

³⁰ La Direction du Budget avait convenu du fait qu'il s'agissait d'une opération qui devait rester exceptionnelle.

Ce travail, dont les administrations concernées ont estimé qu'il devait intervenir dès 2021, doit s'accompagner d'une réflexion globale sur l'architecture et la gouvernance du programme 105, au regard des dépenses pilotables et non pilotables, ces dernières représentant 65 % des crédits de ce programme³¹.

2.2 Les outils de l'analyse de la performance

2.2.1 De multiples outils d'analyse de la performance, difficiles à utiliser dans le cadre de la budgétisation

2.2.1.1 L'évolution de la maquette de performance des programmes

D'une manière générale, l'analyse de la maquette de la mission en 2019 montrait peu de changements sur le fond³². Des modifications sont prévues en 2020.

S'agissant du **programme 105**, la Cour avait noté dans la NEB 2018 que les deux indicateurs de l'objectif « *Promouvoir le multilatéralisme et construire l'Europe* », ne permettaient pas de mesurer l'effort vis-à-vis de la construction européenne.³³

La maquette du P105 va évoluer en 2020, cet objectif devenant « *Promouvoir le multilatéralisme et agir pour une Europe souveraine, unie, démocratique* », enrichi d'un nouvel indicateur : « *Dossiers préparés dans le cadre des échéances européennes et des échanges bilatéraux* », visant à mieux démontrer l'effort de la France en faveur du multilatéralisme et de la construction européenne. Les autres objectifs resteront inchangés.

La maquette du **programme 185** a été remaniée, en fonction de la nouvelle feuille de route du gouvernement, selon les évolutions suivantes :

³¹ La Cour a formulé une recommandation sur ce point dans ses observations définitives sur l'organisation budgétaire et comptable du ministère.

³² Par exemple, certains sous-indicateurs semblent disparaître de la maquette, mais ils sont en réalité rattachés à d'autres objectifs.

³³ Ces indicateurs étaient « *Évolution des mandats des opérations de maintien de la paix* » et « *effectifs totaux des fonctionnaires internationaux français et comparaison avec d'autres effectifs* ».

L'objectif 1 « *Renforcer l'influence culturelle de la France en Europe et dans le monde* » est reformulé en « *Renforcer l'influence culturelle et linguistique de la France* », et sera adapté en 2020 en « *Renforcer l'influence culturelle, linguistique et éducative de la France* ».

L'objectif 2 « *Renforcer le développement international* » a été reformulé en « *Développer l'attractivité de la France* » avec trois indicateurs.

2.2.1.2 L'évolution des indicateurs

S'agissant du **programme 105**, le périmètre de l'objectif « *Assurer un service diplomatique efficient et de qualité* » comprend toujours un indicateur qui relève davantage de la gestion des ressources humaines et du bilan social³⁴, ce que la Cour avait regretté en 2018.

En 2019, l'indicateur « *Evaluation de la politique de coopération de sécurité et de défense* » de l'objectif « *Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des Français* », est devenu « *Accroître la sécurité de la France au travers de celle de nos partenaires* ».

L'indicateur « *Veiller à la sécurité des Français à l'étranger* » va être renforcé par des sous-indicateurs plus pertinents. Ainsi, le sous-indicateur « *Pourcentage de relecture des fiches de conseils aux voyageurs par bimestre* » a été supprimé en 2019 car jugé peu pertinent. Cet indicateur est désormais décomposé en trois sous-indicateurs plus à même de refléter l'activité du centre de crise et de soutien du MEAE : « *Nombre de consultations du site conseils aux voyageurs* », « *Ratio personnes localisées/personnes signalées* » et « *Temps moyen d'attente d'un appelant* ».

Le nouvel indicateur « *Dossiers préparés dans le cadre des échéances européennes et des échanges bilatéraux* » sera assorti en 2020 de deux sous-indicateurs, pour mieux prendre en compte l'effort de la France dans la construction européenne. Les autres indicateurs n'ont pas évolué en 2019 et n'évolueront pas en 2020.

S'agissant du **programme 185**, l'action culturelle est à nouveau prise en compte, avec un indicateur spécifique, alors que cette politique n'était plus évaluée par ce biais depuis 2015, ce que la Cour regrettait dans la précédente NEB. L'enseignement de la langue française et la diffusion de la langue française sont prise en compte par deux indicateurs.

³⁴ Indicateur 3.1. « *Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi 87-717 du 10 juillet 1987* », sur le taux d'insertion des personnes en situation de handicap.

L'objectif « *Développer l'attractivité de la France* » est désormais assorti de trois indicateurs, visant à mesurer, respectivement, l'attractivité en terme d'investissements, celle de l'enseignement supérieur et de la recherche, et l'attractivité touristique, avec des indicateurs globalement pertinents.

Cet objectif d'attractivité se voit compléter par un autre objectif visant à « *Accroître la performance du dispositif d'aide à l'export* », qui remplace « *Appui au commerce extérieur* » avec des indicateurs plus fiables que précédemment.

S'agissant du **programme 151**, l'objectif « *Assurer un service consulaire de qualité* », inchangé entre 2015 et 2018, a été transformé en 2019 en « *Simplifier les démarches administratives* », avec deux nouveaux indicateurs plus pertinents que précédemment. Les autres indicateurs du programme sont également pertinents et reflètent bien l'activité des postes à l'étranger.

2.2.1.3 Analyse des résultats obtenus

S'agissant du **programme 105**, les résultats des sous-indicateurs sont globalement atteints voire dépassés, à l'exception de l'indicateur « *Respect des coûts et délais des grands projets d'investissement* », pour lequel apparaissent en 2019 de forts décalages entre les prévisions et les résultats, en terme budgétaires et calendaires. Ainsi, le sous-indicateur « *Projets immobiliers* » montre un dépassement de 8 M€ pour la construction d'un campus diplomatique à Abuja (Nigéria) et de 3 M€ pour la construction d'une ambassade au Gabon.

L'indicateur « *Efficiency de la fonction achat* » montre des résultats en hausse depuis 2016, mais un objectif de gain non atteint en 2019 (1,5 M€ de gains au lieu de 4 M€ cible). Cet indicateur pourrait éventuellement comprendre un sous-indicateur « *part des marchés faisant l'objet d'une mise en concurrence ou d'un appel d'offre sur l'ensemble des marchés passés* ».

S'agissant du programme 185, les résultats des sous-indicateurs visant à mesurer l'influence culturelle, linguistique et éducative sont tous positifs, toutes les cibles ayant été atteintes, voire largement dépassées, à l'instar du nombre de candidats aux certifications en langue française.

Les résultats concernant l'attractivité en termes d'investissements sont positifs. L'attractivité touristique de la France augmente, selon son indicateur, de 90 millions de touristes en 2018 à 91 millions en 2019, mais n'atteint pas sa cible fixée à 94. La cible 2020 est cependant maintenue à

100 millions de touristes. Les cibles des autres indicateurs du programme sont atteintes.

S'agissant du programme 151, les résultats des indicateurs sont positifs, notamment le taux de dématérialisation atteint (93%), le nombre de documents délivrés par ETPT et les délais de traitement des documents administratifs et des demandes de titres. En revanche, les résultats sont décevants en ce qui concerne l'indicateur sur la délivrance des passeports et des cartes d'identité.

2.2.1.4 Les autres outils de suivi de la performance

• Programme 105 :

Il existe d'autres types d'indicateurs, en dehors des documents budgétaires :

- des tableaux de bord « pays » qui assurent le suivi des principales activités des postes et des principaux moyens du ministère.
- des études de coût réalisées par la cellule ministérielle de contrôle de gestion pour mesurer le dispositif de performance mais également aider à la décision (ex : étude sur le coût du visa, étude sur la téléphonie mobile à l'étranger...).

• Programme 151 :

Les indicateurs de performance mesurent notamment les coûts de production et les délais de délivrance des actes d'état civil, des titres d'identité et de voyage et des visas. Si ces indicateurs permettent d'ajuster, à la marge, quelques lignes de la programmation budgétaire (achats de documents consulaires et acheminement des passeports), ils servent davantage à adapter les dispositifs et les effectifs dans les postes consulaires.

• Programme 185 :

Le suivi de la performance implique l'administration centrale, le réseau de coopération et d'action culturelle à l'étranger (SCAC, EAF), le réseau des alliances françaises et les opérateurs (LOLF et non LOLF). Il permet de s'assurer de l'avancement et de l'effectivité des mises en œuvre, de consolider une vision globale et transversale des crédits utilisés et des actions menées, et de fournir une base documentée à la définition des orientations par secteur et par pays.

- Au sein de l'administration centrale, le suivi de la performance consiste également en :
 - *Un suivi de l'exécution des crédits* : outre les tableaux de suivi mensuel, bihebdomadaire et quotidien en fin de gestion, un suivi spécifique des engagements supérieurs à 0,5 M€ est assuré par le chef du pôle de la dépense. Par ailleurs, un nouvel outil de suivi budgétaire a été mis en place en 2018, visant à rénover le dialogue de gestion, à faciliter la consolidation des documents budgétaires, à améliorer le suivi de l'exécution au regard de la programmation. Le suivi de l'exécution des crédits permet par ailleurs d'anticiper et d'optimiser chaque année les fins de gestion.
 - *Un suivi précis de l'exécution de la programmation* des ressources humaines afin de mettre en cohérence décisions budgétaires, arbitrages stratégiques, respect du schéma d'emplois, besoins des postes et vision prospective.
 - Un tableau de bord qui recense l'ensemble des moyens mobilisés, tous instruments et institutions gestionnaires confondus (y compris opérateurs et fonds multilatéraux), consolidant une vision transversale des crédits par destination et par pays bénéficiaire.
- Au niveau des postes, le suivi de l'exécution des programmations permet également de nourrir le dialogue de gestion.

Par ailleurs, la répartition des enveloppes pays du programme fait l'objet d'une consultation de toutes les directions sectorielles et géographiques du MEAE afin de finaliser le projet de programmation, proposé ensuite pour validation au cabinet du ministre et au secrétaire général.

L'allocation des moyens (en centrale et à l'étranger) est donc le fruit d'un compromis entre les crédits disponibles, les besoins exprimés par les services, le degré d'adéquation entre la programmation proposée et les orientations stratégiques, les priorités géographiques du programme et les résultats des indicateurs LOLF.

Enfin, le suivi de la performance des trois opérateurs (Campus France, AEFÉ et l'Institut français) par le MEAE s'exerce au travers de l'atteinte des objectifs fixés les contrats d'objectifs et de moyens (COM).

2.3 Un contrôle interne budgétaire devant aboutir à des actions concrètes

Une démarche de coordination des contrôles internes budgétaire et comptable a été lancée fin 2018/ début 2019 pour mettre en œuvre l'arrêté du 18 décembre 2018 relatif au cadre interministériel du contrôle interne financier (CIF). La création de la mission « *Maîtrise des risques et comptabilité analytique* » (MRCA) est effective depuis le 1er septembre 2019. Elle concrétise la restructuration du contrôle interne du MEAE opérée en 2018 qui a un double objectif :

- Unifier le pilotage ministériel, le rendre plus performant, et faciliter son identification par les différents acteurs du contrôle interne.
- Mettre en place la convergence des deux démarches CIB et CIC, conformément au nouveau cadre de référence interministériel.

Les missions de la MRCA

La MRCA est chargée de la conduite et de la promotion de la démarche de maîtrise des risques menée au sein du ministère. Elle met en place les processus de contrôle interne pour toutes les activités du ministère, notamment budgétaires et comptables. Elle mène les travaux de contrôle de gestion, avec l'appui des cellules opérationnelles de contrôle de gestion de chaque programme, et travaille à la mise en œuvre d'une comptabilité analytique du budget du MEAE. Elle élabore, suit et analyse les indicateurs de gestion à des fins de pilotage et d'aide à la performance dans les postes et en administration centrale. Elle produit les indicateurs de performance destinés aux projets et rapports annuels de performance et contribue, en lien avec la sous-direction du budget, à l'élaboration de documents sur certaines missions transversales de l'Etat, notamment à l'étranger.

La démarche de convergence CIB/CIC est traduite au travers d'une nouvelle carte des risques

La convergence du contrôle interne budgétaire et du contrôle interne comptable exige une refonte des outils utilisés. Pour mettre en œuvre cette démarche, le MEAE a participé au cours de l'année 2018-2019 à des groupes de travail menés par la Direction du Budget et la DGFIP, afin de réfléchir aux axes de convergence à développer. En raison du développement avancé des outils du contrôle interne comptable (CIC), ceux-ci ont constitué des modèles pour l'élaboration des outils du CIB.

Cette dynamique de convergence a conduit à l'intégration des aspects budgétaires dans une nouvelle trame de carte des risques et plan d'action pour les services centraux.

Cette nouvelle carte des risques budgétaires, qui sera opérationnelle en 2020/2021, présente les principaux risques pesant sur les activités du ministère. Elle a répertorié onze risques budgétaires majeurs, dont sept avaient déjà été identifiés en 2018 : la gestion de la masse salariale, l'évolution du taux de change, les contraintes de sécurité à l'étranger, la dégradation du parc immobilier, l'évolution de la trajectoire APD et le rythme de décaissement de l'AFD ; le financement des CIOMP ; le suivi des marchés publics.

Quatre nouveaux risques ont été intégrés dans la nouvelle carte en 2019 : la mise en œuvre de la réforme des réseaux de l'Etat à l'étranger ; le projet « *Quai d'Orsay 21* » ; les aléas de gestion liés aux modifications des priorités politiques ; l'organisation du G7.

Une extension du CIB aux représentations diplomatiques et consulaires

Dans les postes, le déploiement d'un CIB a connu un contretemps, suite à l'abandon du projet de portail commun développé par un prestataire extérieur en novembre 2017. Dans l'attente d'une solution alternative, le ministère avait adopté en 2018 une solution transitoire : un module spécifique « risques » ajouté à l'outil de programmation du budget PRISME, utilisé par les postes dans le cadre de leur dialogue de gestion avec les services centraux.

Suite à cette décision, en janvier 2019, le contrôle interne budgétaire (CIB) a été expérimenté pour la première fois dans le réseau diplomatique et consulaire, par les secrétaires généraux d'ambassade (SGA), pour le programme 105. Cette démarche de CIB doit permettre aux postes de :

- formaliser les risques identifiés sur leur gestion ;
- sensibiliser la hiérarchie et les autres services aux risques menaçant la soutenabilité budgétaire ;
- renforcer le dialogue de gestion avec l'administration centrale ;
- valoriser les actions déjà mises en œuvre ;
- améliorer les processus (communication a posteriori des bonnes pratiques lors des rencontres périodiques).

Le pilote ministériel a observé une bonne appropriation de la démarche par les SGA. Malgré un contexte difficile pour une telle expérimentation, en raison de la mise en œuvre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger, les résultats ont été plutôt satisfaisants, puisque 60 % des postes ont participé à cet exercice.

L'analyse des éléments communiqués par les SGA permet de tirer plusieurs enseignements, et notamment que la majorité des risques identifiés ont pour origine des facteurs exogènes (76%) sur lesquels les postes n'ont pas, ou peu, de leviers.

Le MEAE progresse dans sa démarche d'amélioration du CIB et de la convergence avec le CIC. Ces améliorations sont d'autant plus importantes et nécessaires que le MEAE a besoin de renforcer le pilotage de la masse salariale et de celui des projets immobiliers et des cessions immobilières.

Une nouvelle démarche de performance mise en place pour le sommet du G7

A l'occasion de l'organisation du G7 de Biarritz, une nouvelle démarche de maîtrise des risques financiers a été expérimentée. Prenant note des lacunes relevées par la Cour des comptes dans le cadre des enquêtes sur le G8 de Deauville et sur la COP21, ainsi que de sa recommandation, pour les événements diplomatiques à venir, de « *mettre en place un dispositif de maîtrise des risques au niveau opérationnel qui couvre la chaîne de la dépense de bout en bout* », des outils de maîtrise des risques – organigramme fonctionnel nominatif, cartographie des risques et plan d'action - ont été élaborés.

Le plan d'action a fait l'objet d'un examen du comité de gestion mensuel créé *ad hoc*, composé du service du protocole, du secrétariat général pour la présidence du G7, de la direction des affaires financières du MEAE, de la *Task force* G7 et du CBCM. Ce travail, effectué en collaboration avec les pilotes ministériels du CIB et du CIC, a intégré à la fois des aspects métier, organisationnels, budgétaires et comptables, qu'il est envisagé de mettre à nouveau en œuvre pour les prochains sommets internationaux présentant des enjeux financiers importants.

3 MOYENS CONSACRES PAR L'ETAT A SA POLITIQUE D'ACTION EXTERIEURE

3.1 Les dépenses fiscales

Il n'y a pas de dépenses fiscales rattachées à la mission³⁵.

3.2 Les opérateurs et les taxes affectées

3.2.1 Une baisse de la dépense totale

Le montant en LFI 2019 des financements attribués aux opérateurs de la mission (*AEFE, Atout France, Campus France et Institut français*) s'élève à 451,34 M€ (464,04 M€ en LFI 2018, soit une baisse de 2,75 %).

Les subventions pour charge de service public ont évolué de façon distincte en 2019 pour chacun des opérateurs, stabilité pour l'AEFE (hors crédits liés à la sécurité), Campus France et Atout France, augmentation (+6,9 %) pour l'Institut français.

Selon le MEAE, tous les opérateurs ont diminué leurs dépenses de fonctionnement et de personnel par un effort de rationalisation³⁶. Les mesures d'économies réalisées concernent l'augmentation de la part d'autofinancement ou, dans le cas de l'AEFE, des économies sur les dépenses de fonctionnement hors personnel et des mesures structurelles de réduction des effectifs³⁷. Des conventions d'objectifs et de moyens sont passées avec chacun d'entre eux afin de cadrer leurs activités et budgets.

La subvention pour charge de service public versée à l'AEFE, a été stabilisée en LFI 2019 à 384 M€ hors crédits de sécurité, conformément à l'engagement du Président de la République (soit une hausse de 2,6 M€

³⁵ À l'occasion de l'analyse de l'exécution de l'exercice 2016, la direction du budget a néanmoins indiqué que l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE) devrait toutefois être mise en regard de la dépense fiscale n° 120124 « *exonération totale ou partielle des sommes versées aux salariés détachés à l'étranger* ». La question de l'inscription de la dépense IRE sur cette ligne spécifique était en instance et le montant de l'exonération fiscale au titre de l'IRE n'était pas connu. La situation n'a pas évolué à ce jour.

³⁶ Pour mémoire, hormis l'appréciation des montants d'exécution de la dépense pour charge de service public, l'effectivité de la réduction des dépenses de fonctionnement des opérateurs ne peut être précisément contrôlée dans le cadre de la NEB.

³⁷ Par des fermetures de postes : 180 à la rentrée 2018 et 166 à la rentrée 2019.

par rapport à la LFI 2017). Cette dotation, consommée à hauteur de 380,67 M€ à la fin 2019, enregistre toutefois par rapport à la LFI 2018 une baisse de 14,7 M€ correspondant aux crédits de sécurité, financés à compter de 2019 par le programme 723 *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'Etat* et en son sein du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat*. Il convient de rappeler qu'une mesure de régulation budgétaire intervenue en 2017 (- 33 M€) a durablement impacté l'équilibre financier de l'AEFE et conduit à d'importants prélèvements sur sa trésorerie (-30% entre 2017 et 2019) qui s'en trouve fragilisée.

La direction du Budget considère toutefois que la mesure de régulation budgétaire appliquée à l'AEFE en 2017 n'a pas affecté durablement son équilibre financier et que le niveau de trésorerie de cette agence reste acceptable à la fin 2019. Elle attribue les difficultés financières de l'AEFE à un désalignement entre ses recettes et ses dépenses. Elle recommande de limiter le recours de l'AEFE à des prélèvements sur sa trésorerie ainsi qu'à des avances de France Trésor pour financer ses besoins immobiliers.

La Cour ne partage cependant pas cette analyse. La trésorerie de l'AEFE devrait, en effet, s'établir *a minima* à 51 M€ afin d'assurer les dépenses liées au personnel. Or, l'AEFE prévoyait que sa trésorerie serait de 18,2M€ à la fin de l'exercice 2019, soit huit jours de fonctionnement des services centraux. Ce très faible niveau de trésorerie est certes potentiellement lié à la gestion de cette agence mais il a été nécessairement réduit par une mesure de régulation de 33 M€ répartie, sans anticipation possible, sur un seul exercice budgétaire.

Dans ce contexte, le contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2016-2018 a été reconduit en 2019 dans l'attente des annonces relatives au plan de développement de l'enseignement français à l'étranger. La définition du nouveau COM 2020-2022 est en cours en vue d'une adoption au conseil d'administration de mars 2020. Il intégrera les orientations fixées par le plan de développement de l'enseignement français à l'étranger présenté le 3 octobre 2019 visant à atteindre l'objectif fixé par le Président de la République d'un doublement du nombre d'élèves scolarisés dans les établissements du réseau d'ici 2030.

En LFI 2019, les crédits alloués à Atout France dans le cadre du programme 185 sont de 32,7 M€ (pour 31,97 M€ exécutés fin 2019), soit la même subvention pour charge de service public qu'en 2018. De 2017 à 2018, l'opérateur a réduit d'1,1 M€ ses dépenses de personnel et de 0,97 M€ ses dépenses d'intervention. L'augmentation début 2019 de ses dépenses de fonctionnement (+1%) est liée au déménagement du siège parisien qui devrait engendrer une économie d'1,2 M€ par an dans le cadre

d'un bail de neuf ans. À la fin 2019, le fonds de roulement d'Atout France atteint 8,1 M€ et son niveau de trésorerie (11,7 M€) est stable et cohérent, selon le MEAE, avec la nature de ses activités. Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2018, signé entre le MEAE, le MEF et Atout France, a été prolongé en 2019. Un nouveau COP sera signé en 2020 entre Atout France et ses tutelles pour 2020-2022.

La subvention pour charge de service public de Campus France s'élève à 3,8 M€ en LFI 2019 (pour 3,79 M€ consommés à la fin de cette année), comme ces trois dernières années. Cette subvention est constante afin de préserver le fonctionnement de l'opérateur qui fait face par ailleurs à une diminution de 5 % des crédits dédiés aux bourses du programme 185 qui sont passés de 70,9 M€ en 2016 à 67,4 M€ en 2018 et 2019 (pour mémoire, l'opérateur prélève des frais pour la gestion des bourses ainsi confiée). Les charges de fonctionnement augmentent en 2019 (passage de 9,6 M€ en 2018 à 9,9 M€) en raison de la hausse d'activité de l'établissement, en particulier pour la gestion de programmes de bourses en faveur d'étudiants européens et étrangers. Les dépenses de personnel restent stables à 14,6 M€. La trésorerie (composée des avances du MEAE pour la mise en œuvre des bourses, missions et invitations ainsi qu'à 80 % des autres mandants publics et privés, français et étrangers), fait l'objet depuis 2018 d'un suivi renforcé grâce à une nouvelle convention-cadre de mandat. Dans ce contexte, le COM 2018-2020 de Campus France n'inclut pas de trajectoire financière pluriannuelle mais précise les financements publics alloués à Campus France en 2017, année de signature du contrat. Le prochain COP sera élaboré dans le cadre de groupes de travail en place au printemps 2020, en vue d'une approbation au conseil d'administration de novembre 2020.

En LFI 2019, la subvention pour charge de service public de l'Institut français s'élève à 30,79 M€ (pour 30,15 M€ exécutés au 31 décembre 2019) contre 28,8 M€ en 2018, soit une progression de 6,9 %. Cette augmentation, faisant suite à une légère hausse en 2018 de 0,1 M€, s'explique par une contribution du MEAE à des engagements du président de la République (lancement de la saison culturelle « *Africa 2020* » et le plan « Langue française et plurilinguisme »). Hormis une légère hausse en 2018, les dépenses de structure demeurent stables de 2017 à 2019, malgré la progression d'activité de l'opérateur. Elles devraient ainsi s'établir à 43,5% des dépenses totales en 2019, contre 43,9% fin 2017. Les prévisions de trésorerie de l'Institut français s'établissaient, quant à elles, à 15,9 M€ (contre 15,5 M€ en 2018) dont 7,8 M€ correspondent à des restes à payer au réseau culturel. Ce décalage dans le temps est inhérent au modèle économique de l'Institut français, qui travaille en relation directe avec l'ensemble du réseau culturel et de nombreux partenaires culturels locaux

sur des opérations de natures diverses et pour partie pluriannuelles. Le COM 2017-2019 de l'Institut français précise la dotation annuelle du ministère dans le cadre du budget triennal 2015-2017, sous réserve d'éventuelles mesures de régulations budgétaires votées par le Parlement et en fonction de la consommation des crédits. Un nouveau COM 2020-2022 est en cours d'élaboration entre le MEAE, le ministère de la culture et l'Institut français.

3.2.2 Une baisse des effectifs sous plafond des opérateurs

Selon le MEAE, les opérateurs rencontrent des difficultés à recruter sous le régime du hors plafond en raison du caractère restrictif des conditions posées et de la fragilité juridique des types de contrats possibles.

S'agissant de l'AEFE, la LFI 2019 prévoit une baisse des emplois sous plafond de 235 ETPT (soit 6 117 ETPT en LFI 2018 et 5 882 ETPT en LFI 2019, une nouvelle baisse à 5 676 ETPT étant prévue en LFI 2020). Les emplois hors plafond augmentent en revanche du fait de 130 recrutements locaux (passage de 4894 ETPT en LFI 2019 à 5024 ETPT) autorisés en 2019. Ils sont entièrement financés par les établissements et destinés à compenser la diminution des effectifs sous plafond.

Concernant Atout France, en LFI 2019, le plafond d'autorisation d'emplois s'établit, comme en 2018, à 348 ETPT, dont 288 ETPT sous plafond et 60 ETPT hors plafond. 23 emplois en fonction dans l'organisme sont rémunérés par l'Etat, contre 27 en 2018.

Le plafond d'emplois de Campus France est également stable et s'établit en LFI 2019 à 244 ETPT dont 219 ETPT sous plafond. En 2018, le plafond d'emplois de Campus France avait été abaissé de 10 ETPT sous plafond.

Enfin, le plafond d'emploi de l'Institut français avait augmenté en 2018 du fait du transfert d'un ETPT du ministère de la Culture pour le recrutement d'un commissaire dans le cadre de saisons culturelles croisées. En LFI 2019, le plafond d'emploi de l'Institut français s'établit à 141 ETPT, comme en 2018. En 2019, le nombre d'emplois hors plafond a été porté à 3, après avoir été stable de 2014 à 2018 (2 ETPT). Cette augmentation, approuvée par le conseil d'administration, est liée à des appels à projets européens remportés par l'Institut français.

Graphique n° 8 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour les opérateurs)

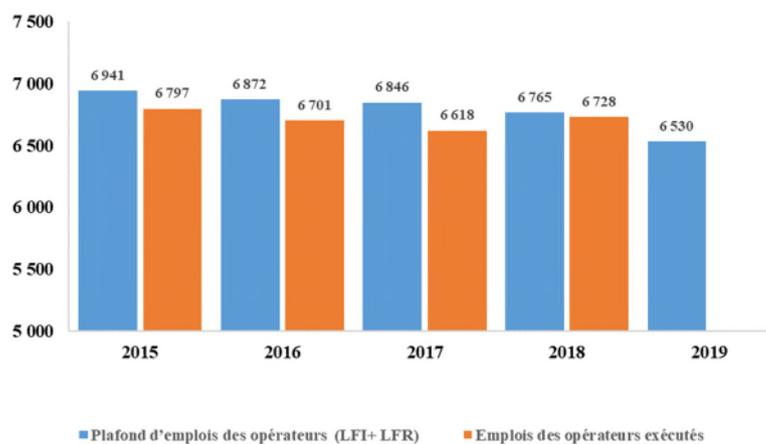


Tableau n° 4 : Plafonds d'emplois sous plafond des opérateurs (en ETPT)

<i>Opérateurs de la mission</i>	LFI 2016	Exéc. 2016	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2019
AEFE	6 186	6 083	6 169	5 991	6 117	5 898	5 882
Atout France	312	267	308	273	288	272	288
Campus France	231	214	229	212	219	218	219
Institut	143	137	140	140	141	140	141
Total	6 872	6 701	6 846	6 616	6 765	6 528	6 530

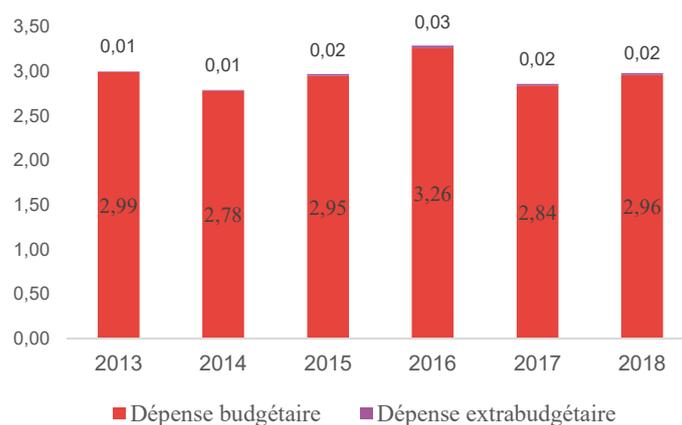
Source : MEAE.

3.3 Les fonds sans personnalité juridique

Il n'existe pas de fonds sans personnalité juridique dans le périmètre de la mission *Action extérieure de l'État*³⁸.

3.4 L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extrabudgétaire) sur moyenne période (cinq ans au moins)

Graphique n° 9 : Dépense budgétaire, extrabudgétaire et fiscale 2011-2019 (en Mds €)



³⁸ Un certain nombre de « fonds » existent toutefois, mais qui correspondent en réalité à des dispositifs budgétaires, au sens où ils correspondent bien à des crédits des programmes concernés, mais leur gestion financière est déléguée à un opérateur qui isole ces opérations dans ses propres comptes. Les problématiques sont alors liées au suivi de la consommation des crédits par les opérateurs, qui n'est pas retracée précisément dans le budget de la mission (consommation intégrale au moment de la délégation des crédits).

**Annexe n° 1 : Liste des publications récentes de la Cour
des comptes en lien avec les politiques publiques
concernées par la NEB**

Les contributions internationales de la France 2007-2014, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2015.

Référé du 21 novembre 2016 relatif à « *la gestion des ressources humaines et au pilotage de la masse salariale du MEAE* ».

Référé S2017-2425 du 26 juillet 2017 sur « *l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)* » adressé au ministre des affaires étrangères.

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2018

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	<p><i>Mettre à profit la création d'un outil interministériel de programmation pluriannuelle de l'ensemble des dépenses immobilières, pour apprécier, au plan physico-financier comme au plan de la pertinence, les dépenses et opérations (sur l'ensemble des programmes concernés – 723 et 105) découlant de la stratégie d'implantation du ministère.</i></p>	<p>Le processus de programmation des dépenses immobilières et des cessions à venir est marqué par les grandes étapes suivantes : pré-arbitrage de la Direction générale de l'administration et de la modernisation, arbitrage du Secrétaire général, le cas échéant validation par le Ministre (Cabinet), présentation à la Direction de l'Immobilier de l'Etat (DIE), avis en Commission Interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'Etat à l'étranger (CIME). A ces étapes s'ajoute une « Conférence Immobilière » en avril, nouvelle enceinte constituée de la Direction du Budget (DB) et de la DIE qui s'inscrit dans le cadre des conférences budgétaires annuelles. A cela s'ajoutent des réunions organisées dans le cadre du dialogue de gestion entre le bureau de la programmation et des affaires financières de la direction des immeubles et de la logistique (DIL) et le bureau du budget de la DIE.</p> <p>L'emploi d'un outil interministériel de programmation immobilière permet d'harmoniser les procédures et d'améliorer le suivi du cycle de vie des opérations immobilières (application « OPB - Outil de Programmation budgétaire », déployée fin 2017 par la DIE sur le Portail de l'Immobilier de</p>	<p>Début de mise en œuvre</p>

		<p>l'État). La saisie de la programmation prévisionnelle sur OPB est réalisée dès la phase d'arbitrage par le Secrétaire général du MEAE, permettant ainsi à la DIE de bâtir sa programmation annuelle. L'application OPB est ensuite utilisée tout au long de l'année dans le cadre des nombreux échanges avec la DIE. Il est néanmoins nécessaire de préciser qu'OPB est uniquement destiné à accueillir les programmations immobilières portées par le programme 723. La programmation des opérations financées sur programme ministériel 105 ne peut en effet être intégrée sur l'application OPB et fait l'objet d'un suivi séparé (Excel et application « TIDEJ » permettant de gérer les engagements juridiques et les services faits). Il convient de souligner les limites du dispositif actuel. Le mode même de fonctionnement du CAS 723 est générateur d'incertitudes : les dépenses sont en effet conditionnées à des recettes incertaines et étalées dans le temps. La programmation doit s'adapter en permanence aux différents aléas auxquels sont soumises les cessions à l'étranger. Les moyens disponibles sur le CAS 723 ne sont pas suffisants pour permettre de financer certaines dépenses d'entretien lourd urgentes et/ou incontournables. Cette tendance, qui s'accroît, amène à effectuer davantage de dépenses d'entretien lourd sur le programme 105, aussi bien en France qu'à l'étranger</p>	
--	--	--	--

Annexe n° 3 : Exécution de la mission

1. Exécution générale de la mission

En M€		Programme 105		Programme 185		Programme 151		Programme 347		Total Mission	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI		1 776,0	1 774,4	699,6	699,6	374,2	374,2	22,0	24,4	2 871,8	2 872,6
LFR	Ouverture										
	Annulations	-30,0	-30,0	-13,9	-13,9	-10,6	-10,6	-17,9	-17,9	-72,4	-72,4
Total des mouvements de crédits dont :		19,4	15,5			-0,1	0,9	13	10,7	32,3	27,1
Reports (hors fonds de concours et att. de produits)		16,2	12,2				1	14,2	11,9	30,4	25,1
Virements	Ouverture	1,3	1,3							1,3	1,3
	Annulations					-1,3	-1,3			-1,3	-1,3
Transferts	Ouverture	1,5	1,6			1,2	1,2			2,7	2,8
	Annulations							-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
Décret n°2018-1114 du 10 décembre 2018 (art 11 LOLF)	Ouverture	0,4	0,4							0,4	0,4
Décrets d'avances	Ouverture										
	Annulations										
Fonds de concours / att. de produits (incl. reports)		15,5	15,5	8,5	8,5	2,7	2,7	0,4	0,4	27,1	27,1
Total des crédits ouverts		1 780,9	1 775,4	694,2	694,2	366,2	367,2	17,5	17,6	2 858,8	2 854,4
Mise en réserve		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Réserve initiale		32,7	32,7	10	10	4,1	4,1	0,7	0,7	47,5	47,5
Surgels		7,6	7,6	2	2	1	1	0	0	10,6	10,6
Annulation de la réserve		40,3	40,3	12	12	5,1	5,1	0,7	0,7	58,1	58,1
Dégel de crédits		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total des crédits disponibles		1 780,9	1 775,4	694,2	694,2	366,2	367,2	17,5	17,6	2 858,8	2 854,4
Crédits consommés		1 749,8	1 750	689,7	689,7	362,9	362,9	16,6	16,6	2 819	2 819,2

Source : MEAE, Chorus présentation Cour.

2. Exécution par titre

	Programme 105		Programme 185		Programme 151		Programme 347		Total mission	
M€	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
T 2	672,9	672,9	70,8	70,8	231,2	231,2			974,9	974,9
T 3	299,7	294,6	494,2	494,2	13,1	13,1	16,4	16,4	823,4	818,3
T 5	30,2	35,4							30,2	35,4
T 6	746,8	746,9	124,7	124,7	118,6	118,6	0,2	0,2	990,3	990,4
T 7	0,2	0,2							0,2	0,2
Total	1 749,8	1 750	689,7	689,7	362,9	362,9	16,6	16,6	2 819	2 819,2

Source : MEAE, Chorus présentation Cour.

3. Exécution par action et sous-action en hors titre 2

(HT2) M€		Exécution 2018		Exécution 2019		Evolution	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 105		1 230	1 230	1 077	1 077	-12,4%	-12,4%
Action 1	Coord. de l'action diplo.	18,1	18,5	22,5	21,9	24,3%	18,4%
Action 2	Action européenne	41,6	41,6	43,4	43,4	4,3%	4,3%
Action 4	Contributions inter.	733	733,4	673	674	-8,2%	-8,1%
Action 5	Coop. de séc. et de déf.	30,3	29,8	28,1	27,9	-7,3%	-6,4%
Action 6	Soutien	136	137	102	97	-25,0%	-29,2%
Action 7	Réseau diplomatique	271	269,7	208	212,9	-23,2%	-21,1%
Programme 185		648,1	648,2	618,9	618,9	-4,5%	-4,5%
Action 1	Appui au réseau	42,5	42,5	42,3	42,3	-0,5%	-0,5%
Action 2	Coopération culturelle et promotion du français	85,2	85,2	71,7	71,7	-15,8%	-15,8%
Action 3	Objectifs de développement durable	2,7	2,7	2,3	2,3	-14,8%	-14,8%
Action 4	Enseignement supérieur et recherche	82,5	82,6	81,5	81,5	-1,2%	-1,3%
Action 5	AEFE	395,9	395,9	381,4	381,4	-3,7%	-3,7%
Action 7	Diplomatie économique et développement du tourisme	39,3	39,3	39,7	39,7	1,0%	1,0%
Programme 151		130,2	130,8	131,8	131,7	1,2%	0,7%
Action 1	Offre d'un serv. pub. de qualité aux Fr. de l'étr.	27,8	28,4	29,8	29,7	7,2%	4,6%

Action 2	Accès des élèves français au réseau AEFE	102,3	102,3	101,6	101,6	-0,7%	-0,7%
Action 3	Instr. des dem. de visas	0,16	0,16	0,4	0,4	150,0%	150,0%
Programme 347		0,18	0,08	16,6	16,6		
Action 1	Prépa. organisation G7	0,15	0,08	15,8	15,8		
Action 2	Organis. réunions ministérielles	0	0				
Action 3	Fonctionnement S.G et com	0,03	0	0,8	0,8		
Total		2 008,5	2 009,1	1 844,2	1 844,1	-8,2%	-8,2%

Source : MEAE.

4. Taux d'exécution des crédits disponibles

M€		Gestion 2018			Gestion 2019		
		Crédits disponibles	Crédits consommés	Conso./crédits disp.	Crédits disponibles	Crédits consommés	Conso./crédits disp.
P.105	AE	1 897,3	1 880	99,1%	1 780,9	1 749,8	98,3%
	CP	1 893	1 880	99,3%	1 775,4	1 750	98,6%
P.151	AE	373	362,8	97,3%	366,2	362,9	99,1%
	CP	373,7	363,4	97,2%	367,2	362,9	98,8%
P.185	AE	720,5	719,8	99,9%	694,2	689,7	99,4%
	CP	720,6	719,9	99,9%	694,2	689,7	99,4%
P.347	AE	14	0,18	1,3%	17,5	16,6	94,9%
	CP	11,6	0,08	0,7%	17,6	16,6	94,3%
Total Mission	AE	3 004,8	2 962,8	98,6%	2 858,8	2 819	98,6%
	CP	2 998,90	2 963,4	98,8%	2 854,4	2 819	98,8%

Source : MEAE.

Annexe n° 4 : Gestion infra-annuelle des crédits

1. Rétablissements de crédits

En 2019, le montant des rétablissements de crédits s'est élevé à 19,4 M€.

2. Fonds de concours et attributions de produits

Le rattachement de crédits de *fonds de concours et attributions de produits* sur la mission s'établit à 21,5 M€³⁹. Les principaux fonds de concours et attributions de produits concernent :

- Les recettes additionnelles des droits de visas (6,5 M€ en 2019, dont 1,6 M€ au bénéfice du titre 2 du programme 151, au titre des vacances dans les services visas), et 4,9 M€ au bénéfice du HT2 du programme 185 (opérateur Atout France) ;
- Les contributions au financement des dépenses de représentation des postes à l'étranger (4,9 M€) ;
- Le produit des recettes perçues au titre de la location d'établissements culturels et d'enseignement situés à l'étranger (2,4 M€) ;
- La valorisation du patrimoine immatériel du MAE à l'étranger (2 M€) ;
- Le produit des recettes perçues au titre de la location d'immeubles diplomatiques et consulaires situés à l'étranger (1,6 M€) ;
- La participation de tiers étrangers aux dépenses de coopération militaire et de sécurité exposées par la France (1,2 M€).

³⁹ Fonds et attributions rattachés jusqu'au 31 décembre 2019.

Programme 105

Sept fonds de concours :

- Participation de la Commission européenne aux dépenses de coopération militaire et de sécurité exposées par la France.
- Participation du FIPHFP à l'insertion des personnes en situation de handicap.
- Participation de tiers métropolitains aux dépenses de coopération militaire et de sécurité exposées par la France.
- Investissement d'avenir : Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique P105.
- Contributions au financement des dépenses de représentation des postes à l'étranger.
- Participation de tiers étrangers aux dépenses de coopération militaire et de sécurité exposées par la France.
- Participations volontaires d'organismes extérieurs aux projets menés à l'étranger par les postes diplomatiques.

Sept attributions de produits :

- Produit de la rémunération de certains services rendus par le MAE.
- Valorisation du patrimoine immatériel du MAE en métropole.
- Produit provenant de la rémunération des prestations du collège des hautes études de l'institut diplomatique.
- Produit des cessions de biens mobiliers reçus de tiers situés en métropole.
- Produit des recettes perçues au titre de la location d'immeubles diplomatiques et consulaires situés à l'étranger.
- Valorisation du patrimoine immatériel du MAE à l'étranger.
- Produit des cessions de biens mobiliers reçus de tiers situés en outre-mer, à l'étranger ou en Europe.

Programme 151

Deux fonds de concours :

- Remboursement par les Fonds européens des dépenses liées à la politique des visas (HT2).
- Remboursement par les Fonds européens des dépenses de personnel liées à la politique des visas (T2).

Une attribution de produits :

- Recettes additionnelles des droits de visas (T2).

Programme 185

Deux fonds de concours :

- Participation de tiers métropolitains aux projets liés à la diplomatie culturelle et d'influence.
- Participation de tiers non métropolitains aux projets liés à la diplomatie culturelle et d'influence.

Trois attributions de produit :

- Produit des recettes perçues au titre de la location d'établissements culturels et d'enseignement situés à l'étranger.
- Produit des recettes perçues au titre de l'activité de la diplomatie culturelle et d'influence de la France à l'étranger.
- Recettes additionnelles des droits de visas (HT2).

Programme 347

- Un fonds de concours : Présidence française du G7.

3. Mouvements budgétaires

La mission a été concernée par une loi de finances rectificative, de nombreux transferts et virements :

Des transferts entrants sur le T2 :

programmes	objet	AE	CP
105	SLT - Rémunération de personnels (ADL) à l'étranger	579 970	579 970
151	Remboursement législative partielle de la 5ème circonscription	177 960	177 960

Des transferts entrants sur le HT2 :

programmes	objet	AE	CP
105	contribution du ministère de la défense au financement des dépenses de fonctionnement à l'étranger	6 780 000	6 780 000
105	contribution du ministère de la défense au financement des dépenses de fonctionnement à l'étranger	595 000	595 000
105	Construction d'un nouveau laboratoire d'analyse de l'organisation pour l'interdiction des armes chimiques.	300 000	300 000
105	Financement de l'édition 2019 du "Forum de Paris sur la paix"	116 000	116 000

105	CNEMA	35 000	35 000
151	Remboursement législative partielle de la 5ème circonscription	1 038 847	1 038 847

Transfert sortants (T2) :

programme sortant	Programme entrant	ministère	Objet	AE	CP
105	124	Solidarité et santé	Contribution du MEAE pour connexion billetteries Sport-Culture-Tourisme-Transports	- 45 000	- 45 000

Transfert sortants (HT2) :

programme sortant	Programme entrant	ministère	Objet	AE	CP
105	178	Armées	Formation stagiaires étrangers (DCSD)	- 6 974 728	- 6 974 728
347	134	Economie	Financement des indemnités aux commerçants affectés par la tenue du sommet du G7 à Biarritz en Août 2019, après constatation de reliquats sur le P347	- 1 200 000	- 1 200 000

Par décret n° 2019-1313 du 6 décembre 2019, un virement a été effectué du programme 151 vers le programme 105 au titre des coûts annexes liés au transfert des experts techniques internationaux (ETI) vers Expertise France et l'AFD pour un montant de 1 250 000 € en AE=CP.

La loi de finances rectificatives n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 a procédé aux ouvertures et annulations de crédits suivants :

Programme	AE ouvertes	CP ouverts	AE annulées	CP annulés
105 <i>dont titre 2</i>	10 290 000 <i>10 290 000</i>	10 290 000 <i>10 290 000</i>		
185 <i>dont titre 2</i>			13 979 394 <i>2 000 000</i>	13 979 394 <i>2 000 000</i>
151 <i>dont titre 2</i>			10 578 384 <i>5 500 000</i>	10 578 384 <i>5 500 000</i>
347			17 952 599	17 952 599

Annexe n° 5 : Les composantes de la dépense

1. Facteurs d'évolution de la masse salariale

Exécution 2018	952,63
Impact des mesures de transfert et de périmètre	4,67
Débasage de dépenses au profil atypique	- 0,79
Solde d'exécution 2018 retraité	956,51
Impact du schéma d'emplois 2018	- 2,43
Impact du schéma d'emplois 2019	- 11,59
Impact du schéma d'emplois	- 14,02
GIPA	0,20
Point FP et mesures bas salaires	-
Mesures générales	0,20
Mesures catégorielle	4,16
GVT positif	9,36
GVT négatif	- 1,93
GVT Solde	7,43
Rebasage de dépenses au profil atypique	2,25
Autres variations	7,14
Masse salariale 2019	963,67

Source : MEAE.

2. Mesures catégorielles et mesures diverses en 2019

	Catégorie	2019
Mesures statutaires		1 592 833
<i>Mise en œuvre du protocole PPCR</i>	<i>G1 et G2</i>	<i>1 592 833</i>
Mesures indemnitaires		2 220 000
<i>Revalorisation réglementaire annuelle des agents contractuels CDD et CDI en administration centrale</i>	<i>G1 et G3</i>	<i>100 000</i>
<i>Revalorisation des cadres salariaux des agents de droit local</i>	<i>G5</i>	<i>898 000</i>
<i>Reclassement des agents de droits local</i>	<i>G5</i>	<i>198 000</i>
<i>Mesures à destination des CDD et CDI en administration centrale</i>	<i>G1 et G3</i>	<i>663 000</i>
<i>Revalorisation des filières CDD et CDI sous tension, SIC, sécurité et immobilier notamment</i>	<i>G1 et G3</i>	<i>130 000</i>
<i>Adhésion au RIFSEEP des corps de Chargés d'études documentaires et de ceux des CTSS et ASS</i>	<i>G1 et G3</i>	<i>60 000</i>
<i>Mesures d'adaptation de la cartographie des primes en administration centrale pour les agents titulaires</i>	<i>G1</i>	<i>171 000</i>
Effet report	G1 et G3	350 000
Total mesures catégorielles		4 162 833

Source : MEAE.

3. Dépenses d'intervention des programmes 105, 185 et 151 en 2019

		AE (en M€)	CP (en M€)
Dépenses discrétionnaires		27,33	27,13
Dépenses de sécurité et de défense ⁴⁰		27,33	27,13
Formation des élites et cadres militaires		14,86	14,60
Ingénierie de sécurité et de défense		8,89	8,97
Dépenses d'intervention de l'Etat-major		3,58	3,56
Dotations réglementées		716,67	716,67
Contributions à vocation européennes	CdE	38,29	38,29
	Autres	4,41	4,41
Contributions en euros ONU	AIEA	16,38	16,38
	AIEA FCT	4,03	4,03
	MICRO ASD ONU	0,21	0,21
	UNFCCC	1,36	1,36
	CIRC - Lyon Métropole	1,00	1,00
	UNCCD - CNULCD	0,36	0,36
	CPI	12,51	12,51
	CPI siège	0,00	0,00
	HCR	0,67	0,67
	OAA_FAO	9,15	9,15
	OIAC-OPCW	3,00	3,00
	OIAC Laboratoire	0,30	0,30
	OMT	0,36	0,36
	ONU	3,34	3,34
	ONUDC	0,00	0,00

⁴⁰ NB : à l'image du tableau relatif à l'année 2018, ces chiffres n'incluent pas le montant du décret de transfert intervenu au profit du ministère des armées au titre du remboursement des frais de formation de stagiaires étrangers dans le cadre de la coopération structurelle (6,97 M€ en AE et en CP au titre de l'année 2019, contre 4,8 M€ en 2018).

Contributions en euros organisations hors ONU

ONU JPO	1,45	1,45
OTICE	2,47	2,47
PMG8	0,00	0,00
PNUE-F-740	1,95	1,95
PNUE-F-850 CMS	0,27	0,27
PNUE-F-9140 ASCOBANS	0,04	0,04
PNUD	1,80	1,80
TIDM-ITLOS	0,66	0,66
TSL	1,50	1,50
UNESCO_PRET	0,10	0,10
UNESCO	12,48	12,48
ONU Prévention/OAP	0,00	0,00
ACCOBAMS	0,06	0,06
AIBD	0,02	0,02
CCNR	0,55	0,55
CFA	0,12	0,12
CICR	7,50	7,50
CIEC	0,00	0,00
CMoselle	0,10	0,10
COI	0,40	0,40
CPA	0,06	0,06
CPS	2,40	2,40
GCERF	0,25	0,25
IESUE	0,66	0,66
IHRA	0,03	0,03
IMA	12,35	12,35
INTERPOL	0,30	0,30
MICRO ASD HONU	0,04	0,04
OCDE	20,66	20,66

Contributions internationales en devises ONU

OEA	0,05	0,05
OSCE	14,21	14,21
OSCE - Ciel ouvert et GCC	0,15	0,15
OSCE - MSOU	8,47	8,47
OTAN	24,96	24,96
PELAGOS	0,06	0,06
SCE-ESC	0,43	0,43
WASSENAAR	0,11	0,11
INTEX	0,25	0,25
AIEA	1,97	1,97
AIFM	0,39	0,39
OSLO	0,02	0,02
CCW-CCAC	0,06	0,06
BWC-CIAB	0,07	0,07
OTTAWA	0,04	0,04
CITES	0,26	0,26
EMEP	0,25	0,25
TPIMIFR-IRMCT	3,66	3,66
OAA_FAO	11,01	11,01
OACI - ISLANDE	0,00	0,00
OACI	1,16	1,16
OIAC-OPCW	0,90	0,90
OMS	8,58	8,58
ONU	0,00	0,00
ONU – BR	103,27	103,27
ONU JPO	2,34	2,34
OTICE	2,95	2,95
PNUE-F-700	6,25	6,25
PNUE-F-1030	0,03	0,03
PNUE-F-1040	0,22	0,22

	PNUE-F-3060	0,25	0,25
	PNUE-F-5080	0,54	0,54
	PNUE-F-790	0,24	0,24
	PNUE-F-9340	0,13	0,13
	PNUE-F-9370	0,16	0,16
	PNUE-F-9400	0,26	0,26
	PNUE-F-9750	0,12	0,12
	PNUE Minamata	0,18	0,18
	TCA	0,05	0,05
	ONU_CONF-TNP	0,00	0,00
	TPIY	0,00	0,00
	UNESCO FPI	0,12	0,12
	UNESCO FPM	0,12	0,12
	UNESCO	0,00	0,00
	UNIDIR	0,13	0,13
	UNOPS	0,00	0,00
	MICRO ASD ONU	0,00	0,00
	OIT	15,17	15,17
	OMC	6,44	6,44
	OMS CHF	11,20	11,20
	OMM	2,79	2,79
	OMPI	0,27	0,27
	OACI CAD	1,71	1,71
	OACI - DANEMARK	0,02	0,02
	OMI	0,40	0,40
Contributions internationales en devises organisations hors ONU	AEC	0,07	0,07
	PECC	0,03	0,03
	ATS	0,05	0,05
	CCA OSCE	0,01	0,01

Opérations de maintien de la paix	OIM	2,46	2,46
	UICN	0,35	0,35
	CBI	0,06	0,06
	OSPAR	0,15	0,15
	CCAMLR	0,10	0,10
	CIEM_OSPAR	0,03	0,03
	COI	0,01	0,01
	BANUS	24,82	24,82
	FINUL	13,50	13,50
	FISNUA	12,15	12,15
	FNUOD	3,26	3,26
	MINUAD	33,98	33,98
	MINUK	1,46	1,46
	MINUL	0,00	0,00
	MINURSO	2,45	2,45
	MINUSCA	39,13	39,13
	MINUSMA	53,31	53,31
	MINUSS	72,10	72,10
	MINUJUSTH	2,74	2,74
	MONUSCO	57,25	57,25
UNFICYP	1,19	1,19	

Les dépenses d'intervention du programme 151 en 2019

	AE (en M€)	CP (en M€)
Dépenses discrétionnaires	118,6	118,6
Aide à la scolarité	101,6	101,6
Aides sociales	13,3	13,3
Autres (rapatriements, CFE, CMS, OLES, RP, etc.)	3,7	3,7
Total des dépenses d'intervention P151	118,6	118,6

Source : MEAE

4. Les dépenses d'intervention du programme 185 en 2019

	AE (en M€)	CP (en M€)
Dépenses discrétionnaires	124,7	124,7
Bourses	54,3	54,3
Dotations pour opérations aux EAF	19,8	19,8
Autres dépenses	50,6	50,6
Total des dépenses d'intervention P185	124,7	124,7

Source : MEAE